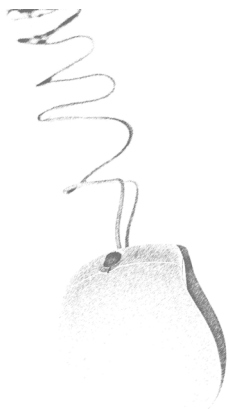


Autonomia e autoavaliação da escola: Análise de processos de regulação

Linha de pesquisa/UIDEF
— ‘Forças de Mudança em Educação’

Estela Costa e
Marta Almeida (Coord.)

Prefácio de Natércio Afonso



Ficha Técnica

Título:

Autonomia e autoavaliação da escola: Análise de processos de regulação

Linha de pesquisa/UIDEF — ‘Forças de Mudança em Educação’

Coordenadores Estela Costa e Marta Almeida

Prefácio Natércio Afonso

Edição Instituto de Educação, Universidade de Lisboa

Coleção..... Estudos e Ensaios

Composição e arranjo gráfico Maria do Rosário Rosa

Disponível em www.ie.ulisboa.pt

ISBN 978-989-8753-62-5

dezembro 2020

Este livro é financiado por fundos nacionais através da FCT — Fundação para a Ciência e a Tecnologia, IP, no âmbito da UIDEF — Unidade de Investigação e Desenvolvimento em Educação e Formação, Referência UIDB/04107/2020.



Autonomia e autoavaliação da escola: Análise de processos de regulação

Linha de pesquisa/UIDEF
— ‘Forças de Mudança em Educação’

5	Prefácio Natércio Afonso	66	Autoavaliação da escola — Regulação de conformidade e regulação de emancipação Graça Jegundo Simões
11	Introdução Estela Costa & Marta Almeida	92	A autoavaliação como instrumento das políticas de avaliação externa das escolas Elvira Tristão
16	A avaliação como instrumento de regulação pós-burocrático: Entre a dimensão ideacional e a dinâmica dos atores Estela Costa & Marta Almeida	110	Para a compreensão da sustentabilidade da autoavaliação das escolas: Um estudo de caso múltiplo em escolas públicas portuguesas Hélder Guerreiro
34	Análise da construção discursiva da autoavaliação de escolas em Portugal (1986-2014) Apêndice — Títulos Analisados Catarina Gonçalves	141	Notas Biográficas

Prefácio

A Inspeção da Educação e a Avaliação das Escolas: Sentido de uma evolução

O presente volume reúne um significativo conjunto de trabalhos de investigação sobre a avaliação das escolas, desenvolvidos nos últimos anos, expressando a crescente importância deste tema no quadro das políticas públicas de Educação, assim como a sua relevância enquanto problemática específica do campo de estudos sobre a regulação da Educação.

Que o tema permanece na agenda da política educativa, revela-o o recente anúncio do Ministério da Educação sobre o início, em maio de 2019, de um terceiro ciclo do Programa de Avaliação de Escolas. São realçadas algumas inovações como a observação de aulas e a inclusão de um segundo perito externo nas equipas de avaliação. Contudo, o programa continuará a ser gerido pelos serviços de inspeção do Ministério, atualmente com a designação de Inspeção-Geral da Educação e Ciência (IGEC).

Passaram já mais de vinte anos sobre a erupção da avaliação das escolas enquanto tópico da política educativa. Tradicionalmente remetidos para os bastidores da administração da educação, os serviços inspetivos do Ministério obtiveram com o programa um protagonismo político e institucional até então desconhecido e, para muitos, inusitado. O presente texto intenta proporcionar alguns elementos para uma análise do modo como os serviços inspetivos evoluíram no quadro geral da política educativa até ao presente foco na avaliação das escolas.

Na estrutura da administração da educação, que o regime democrático herdou após o 25 de abril e que as novas autoridades mantiveram em termos gerais, a intervenção inspetiva centrava-se na atividade letiva, acreditando-se que aí residia o cerne da qualidade da educação. Os serviços de inspeção estavam integrados nas direções gerais organizadas por níveis de ensino (básico e secundário), através de “gabinetes” organizados por disciplina ou área disciplinar, com inspetores

recrutados entre os professores profissionalizados das escolas e nomeados em comissão de serviço por períodos de três anos.

A intervenção inspetiva tinha como foco os conteúdos e as práticas do trabalho docente em sala de aula, sendo as funções inspetivas baseadas nos serviços do Ministério e centradas em três dimensões: a coordenação dos estágios pedagógicos para acesso à profissionalização e à carreira docente; a elaboração de programas e de provas de exame; a formação de delegados de grupo ou disciplina.

Em cada uma das referidas dimensões, a natureza reguladora da intervenção inspetiva concretizava-se através da natureza imperativa dos pontos de entrada específicos. Assim, os conteúdos dos programas disciplinares eram desenvolvidos de forma muito detalhada e incluíam normas e recomendações de natureza didática: o que ensinar e como ensinar. O controlo da profissionalização dos professores concretizava-se através da nomeação e formação dos orientadores de estágio, da regulamentação detalhada do funcionamento dos centros de estágio e da supervisão da avaliação dos estagiários. O controlo da formação em serviço e do desempenho docente estava focalizado na organização de cursos de formação para delegados de grupo ou disciplina, assim como na produção de normas, recomendações e textos de apoio. Finalmente, a elaboração dos enunciados dos exames finais permitia regular o *output* do ensino, influenciando retrospectivamente a prática letiva dos professores.

Neste modelo de intervenção inspetiva, o conhecimento é usado para fundamentar imperativamente o teor dos conteúdos disciplinares e as práticas didáticas tidas como adequadas. Trata-se de um conhecimento específico que circula no interior do mundo profissional entre inspetores e professores. O foco é a aula, a lecionação: a Escola enquanto organização não existe como *locus* de regulação.

Com o início dos anos 80, o Ministério da Educação passou por mudanças relevantes, deixando de estar estruturado por níveis de ensino. As direções gerais foram reorganizadas por áreas de intervenção (pessoal, administração, ensino, financiamento, planeamento), numa lógica de “verticalização” da administração. Na mesma lógica, os serviços inspetivos dos vários níveis de ensino foram agrupados numa mesma organização, tendo sido então criada a Inspeção Geral do Ensino (mais tarde, da Educação).

Os estágios e a formação em serviço dos professores, que até então tinham constituído o centro da atividade inspetiva, passaram para o âmbito das direções gerais de ensino e, progressivamente, para as instituições de ensino superior, nomeadamente para as escolas superiores de educação que então davam os seus primeiros passos.

É neste contexto de mudança que a inspeção “descobre” a escola como foco do seu papel regulador. Nas palavras do seu primeiro dirigente (António de Almeida e Costa), a nova Inspeção-Geral assume-se como a “consciência crítica do sistema”, centrando a sua intervenção na garantia da “legalidade e razoabilidade” dos procedimentos de gestão escolar. Dispondo de serviços centrais e de delegações regionais correspondentes às cinco regiões do continente (paralelamente foram criadas inspeções regionais autónomas nos Açores e na Madeira), o novo serviço dispunha de um corpo inspetivo “de campo”, em que cada elemento exercia a sua atividade, num território definido, pressupondo-se o exercício de um acompanhamento “de proximidade” junto das equipas de gestão escolar. Assim, ao “inspetor-orientador” (designação formal do cargo) de gabinete, existente até 1980, segue-se o inspetor “generalista, de campo” que exerce a sua atividade inspecionando as escolas em programas designados de “Apoio Técnico Sistemático” ou conduzindo procedimentos disciplinares.

Ao longo da década de 80 e no início dos anos 90, a atividade inspetiva desenvolve-se em paralelo com uma progressiva hiper-regulação burocrática da gestão escolar, expressa em normativos detalhados sobre a organização e funcionamento da escola, de que é exemplo a conhecida circular LAL (lançamento do ano letivo), que funcionará como manual de referência para a formulação de juízos inspetivos sobre a referida “legalidade e razoabilidade” dos procedimentos de gestão.

Entretanto, a degradação do *status quo* “burocrático-profissional” em que assentavam a administração da educação e a gestão escolar, desde o 25 de abril, gerou uma crescente conflitualidade no quotidiano escolar, daí resultando um peso crescente da intervenção disciplinar da inspeção expressa em processos de averiguações, de inquérito e disciplinares, com impacto significativo na reconstrução da imagem pública do inspetor, designadamente entre os professores. Paralelamente, desenvolveu-se um conhecimento “endógeno” à função inspetiva, no quadro da burocracia ministerial, expresso em distanciamento crítico face aos normativos, tidos como inexequíveis, manifesto em ceticismo e descrença face a

inovações sucessivamente anunciadas no plano político (autonomia das escolas, descentralização, reformas curriculares). Com a regulação do currículo e do ensino fora da atividade inspetiva, crescentemente centrada na ação disciplinar, os inspetores ganham reputação de burocratas conservadores avessos à inovação pedagógica.

A partir de meados dos anos 90 acentuam-se mudanças no discurso de atores políticos influentes, enfatizando-se críticas à regulamentação burocrática e exigências de autonomia para as escolas (“deixem as escolas trabalhar” exclamava Marçal Grilo, em 1995, poucos meses antes de tomar posse como Ministro da Educação). No quadro mais amplo das políticas de reconfiguração do papel do Estado na provisão de bens públicos como a Educação, surgem então linhas de política orientadas para a prestação de contas e para a avaliação como vetores centrais da intervenção estatal, em oposição ao Estado Educador cujo papel se centra na provisão e não na regulação.

Estas mudanças têm impacto na direção da Inspeção-Geral da Educação, de início, no discurso institucional, depois, nos programas e projetos e nos métodos de trabalho e, mais tarde, na própria missão institucional em que a avaliação das escolas se torna no elemento estruturante da atividade inspetiva. Um primeiro ensaio surge em 1999 com o programa Avaliação Integrada das Escolas. Tratou-se de uma iniciativa endógena da própria Inspeção, fortemente influenciada pelo conhecimento de atividades de serviços inspetivos de outros países europeus, no âmbito da então recém-criada Conferência Internacional Permanente de Inspeções (*Standing International Conference of Inspectorates* – SICI). Enquanto medida concreta de política educativa, a avaliação das escolas não constituía uma prioridade política da equipa governativa que tomara posse em finais de 1995. Contudo, embora produto de uma estratégia de renovação e de afirmação institucional da Inspeção-Geral da Educação (IGE), o programa era claramente congruente com as linhas de força da política educativa de então, centradas na crítica ao normativismo, na retórica sobre a autonomia das escolas, na proposta de um “pacto” que pudesse ultrapassar o impasse do esgotado *status quo* burocrático profissional.

No início da década seguinte, a avaliação das escolas aparece já como um elemento central da política educativa, formalmente institucionalizada pela Lei 31/2002. Entretanto, a IGE promovera uma intensa renovação dos seus efetivos,

com o recrutamento de um quadro alargado de novos inspetores e a sua formação específica para os programas de avaliação de escolas, em colaboração com algumas universidades.

Apesar de formalmente constituída em linha de força da política educativa, a avaliação das escolas só veio a concretizar-se a partir de 2005, com a criação de um grupo de trabalho incumbido de conceber e proceder à experimentação do instrumento de avaliação, ou seja, do dispositivo de identificação, recolha e tratamento de informação destinado a fundamentar e legitimar uma narrativa de avaliação.

Em uso desde 2006, e sujeito a diversos ajustes pontuais, este instrumento constitui o eixo central do programa de avaliação de escolas que, a partir de maio de 2019, entrará na sua terceira fase.

A consolidação do programa, ao longo dos últimos vinte anos, originou um desenvolvimento explosivo da avaliação das escolas enquanto prática profissional de gestores e professores, nomeadamente no que se designa habitualmente por avaliação interna ou autoavaliação. De igual modo, assistiu-se ao nascimento de uma nova temática de investigação e de formação no campo da educação, particularmente na área de especialização de política e administração da educação e no quadro dos estudos sobre a regulação da educação. O conjunto de estudos reunidos neste volume testemunha a qualidade e a diversidade da investigação desenvolvida.

No quadro da investigação sobre os novos modos de regulação também designados como pós-burocráticos, a avaliação das escolas surge como um exemplo de regulação da provisão pública da educação, por intermédio de instrumentos baseados no conhecimento. A conceção e aplicação do programa induzem um efeito regulatório da provisão resultante da circulação, uso, transformação e recriação do conhecimento. Tal efeito regulatório consiste na criação de um espaço ou uma rede cognitiva onde se produz e se reproduz uma narrativa tendencialmente consensual, mas não isenta de contraditório, sobre a qualidade do ensino e da educação, envolvendo um conjunto alargado de atores dentro e fora da escola, dentro e fora do sistema educativo.

Ao contrário da regulação burocrática tradicional, em que o conhecimento é mobilizado para fundamentar e credibilizar a substância das políticas expressas nas leis e normativos, na regulação pós-burocrática o conhecimento é usado na produção e circulação de instrumentos (guiões, formulários, escalas de avaliação,

exemplos de boas práticas, dados comparativos, modelos de argumentação), que sustentam narrativas cientificamente validadas sobre a qualidade da educação e das escolas.

A finalidade regulatória consiste na gestão do modo como os atores pensam sobre a qualidade da provisão. Ao contrário da regulação burocrática, em que se pressupõe a obediência à norma e à lei, o efeito regulatório pretendido pressupõe atores autónomos e reflexivos (nomeadamente, os gestores escolares) que usam, reproduzem e transformam os documentos (por exemplo, os guiões da IGEC), ou exibido por mediadores (os formadores, as equipas de avaliação). A regulação concretiza-se na medida em que estes atores incorporam, reinscrevem e reutilizam este conhecimento nas suas interações sociais e nos seus processos de trabalho, principalmente na produção de documentos e no desempenho dos seus papéis profissionais. Deste modo, a regulação age sobre o pensamento dos atores, reconfigurando o seu olhar sobre a qualidade da educação, no quadro da narrativa que enforma o dispositivo: não se trata já e apenas de obedecer à lei e às normas, trata-se principalmente de aderir e aceitar participar numa comunidade de ideias e de práticas sobre a qualidade da educação e do ensino.

Natércio Afonso

março de 2019

Introdução

Estela Costa

Instituto de Educação da Universidade de Lisboa

UIDEF – Unidade de Investigação e

Desenvolvimento em Educação Formação

ecosta@ie.ulisboa.pt

Marta Almeida

Instituto de Educação da Universidade de Lisboa

UIDEF – Unidade de Investigação e

Desenvolvimento em Educação Formação do

mialmeida@ie.ulisboa.pt

A existência de pressões, a nível supranacional, para que se operem mudanças nos sistemas educativos, a partir de soluções encontradas localmente, ilustra uma tendência transnacional de valorização da avaliação externa, em geral, e da autoavaliação, em particular, com eco nas administrações educativas dos diferentes países. Destarte, as mudanças operadas nos modos de regulação em educação e os desafios colocados às escolas, decorrentes de iniciativas legislativas da autoridade pública, de promoção do uso da autonomia pelas escolas, a que se associa uma intensificação dos processos de prestação de contas e de responsabilização, revertem, por um lado, num olhar sobre a avaliação das escolas como dispositivo colocado ao serviço da melhoria da escola e, por outro lado, como poderoso instrumento de regulação, que permite ao Estado uma intervenção a partir dos resultados alcançados, em cada contexto, requerendo justificações para as opções tomadas e induzindo as escolas na proposta de novas soluções.

É, pois, no quadro da análise da avaliação das escolas enquanto prioridade das políticas educacionais e da sua função estruturante ao nível da regulação dos sistemas educativos que este livro se constitui, reunindo um conjunto de textos sobre a autoavaliação das escolas, que decorrem de investigação desenvolvida no IE-ULisboa. Tributário dos objetivos inscritos nas linhas temáticas que orientam a atividade da Unidade de I&D do IE-ULisboa — a Unidade de Investigação e Desenvolvimento em Educação e Formação (UIDEF) — o livro inscreve-se na linha de pesquisa 'Forças de Mudança em Educação', a qual se foca na compreensão da direção e dos processos de coordenação e de monitorização da mudança nos sistemas educativos¹.

Para além desta introdução, compõem o livro cinco capítulos. No capítulo 1, Estela Costa e Marta Almeida equacionam a avaliação à luz dos processos de reconfiguração da ação do Estado, assinalando processos evolutivos de uma regulação burocrática para lógicas de regulação pós-burocrática, em que a avaliação se configura como um instrumento de regulação pelo conhecimento.

Inscrito no mesmo quadro teórico, o Capítulo 2, da autoria de Catarina Gonçalves, decorre da sua dissertação de mestrado em Administração Educacional, onde analisou a produção escrita sobre autoavaliação das escolas, no contexto académico (teses, dissertações e artigos publicados em revistas científicas) e na tecnoestrutura do Ministério da Educação, com o objetivo de conhecer os autores, os espaços desta produção e os principais temas abordados. Os resultados que emergem da análise dos textos revelam que as referências às avaliações das escolas ocorrem, até 2009, devido à pressão para a monitorização da qualidade, estando relacionadas com as políticas de autonomia e descentralização e, desde 2007, em virtude de influências internacionais; a avaliação é vista como servindo para garantir a qualidade, promover a mudança e a melhoria e produzir conhecimento, enfrentando dificuldades, sobretudo técnicas; e que se deve orientar por uma racionalidade de tipo científico e importar modelos de contextos externos à escola e basear-se numa ampla participação.

Os capítulos subsequentes, resultam de teses de doutoramento desenvolvidas em Educação, do IE-ULisboa, nomeadamente, os terceiro e quarto capítulos na área de especialização de Administração e Política Educacional, e o quinto capítulo na área de Avaliação em Educação.

¹ <http://www.ie.ulisboa.pt/investigacao/temas-investigacao-uidef>

No capítulo 3, Graça Simões cruza a análise das políticas públicas com a análise organizacional, focalizando a escola como instância não apenas reprodutora, mas coprodutora de ação pública, onde se cruzam interesses, ideias e instituições que vão regulando a sua ação através dos seus atores. Ancorando-se num princípio de emancipação, a autora tentou desvelar caminhos em que a avaliação interna com uma forte componente autoavaliativa pudesse ser um instrumento de aprendizagem, de regulação coletiva e autónoma, logo, de construção da autonomia. A tese, tecida a partir de entrevistas coletivas realizadas em três Unidades Orgânicas, possibilita uma reflexão sobre as condições que permitem uma regulação mais conformista ou mais emancipatória das escolas, tendo como instrumento a avaliação interna e a autoavaliação.

Elvira Tristão, no capítulo 4, apresenta a sua pesquisa, situada no campo de estudo das políticas públicas em educação. Tendo como conceitos centrais a *regulação*, a *ação pública* e o *conhecimento*, o texto foca-se na operacionalização da autoavaliação das escolas, num contexto de reforço da avaliação externa. Através de um design de estudo de caso múltiplo, centrado em quatro Agrupamentos de Escolas de uma mesma região, o estudo tentou compreender como vem sendo operacionalizada a autoavaliação nas escolas. Conclui que a atividade autoavaliativa se intensificou a partir do momento em que a avaliação externa das escolas foi consignada na legislação, servindo para a prestação de contas e também promovendo o autoconhecimento. Refere a pluralidade de dispositivos implementados e que vão mudando ao longo dos anos ou que ocorrem em simultâneo num mesmo AE. Assinala, ainda, a tendência para uma padronização dos modelos de avaliação, fruto, em parte, da pressão de atores externos do sector privado no sentido da adoção do *Common Assessment Framework*.

Por fim, no capítulo 5, com base num Estudo de Caso Múltiplo em escolas públicas Portuguesas, Hélder Guerreiro procurou compreender a sustentabilidade das práticas da autoavaliação de escolas, identificando escolas que desenvolvem uma autoavaliação durável. Privilegiando a realização de entrevistas e a análise documental, o estudo desenvolveu-se em três escolas de um mesmo concelho. A identificação de situações críticas em cada uma das escolas que tivessem posto à prova a continuidade e, logo, a durabilidade da autoavaliação, permitiu construir perfis de durabilidade. Estes contêm fatores de sustentabilidade da autoavaliação institucional das escolas, designadamente ações e estratégias, entre os quais

se destacam, a institucionalização da autoavaliação, o seu sentido utilitário e a consensualização ou o alinhamento temporal com o mandato da Direção.

Com este E-Book, acreditamos contribuir para uma maior divulgação da investigação produzida no IE-ULisboa/UIDEF, a público académico e profissional que intervenha no domínio da educação e formação, e/ou se interesse pela temática da avaliação das escolas. O E-Book constitui-se, ainda, como uma ferramenta de apoio aos estudantes e investigadores nos seus estudos de formação avançada.

CAPÍTULO 1

A avaliação como instrumento de regulação pós-burocrático: Entre a dimensão ideacional e a dinâmica dos atores

A avaliação como instrumento de regulação pós-burocrático: Entre a dimensão ideacional e a dinâmica dos atores

Estela Costa & Marta Almeida

Introdução

Durante as últimas décadas, em Portugal, como em outros países europeus, em virtude da necessidade de se proceder a ajustes estruturais, resultantes, essencialmente, da crise da dívida externa, o Estado tem vindo a modificar a sua relação com a sociedade civil. Fatores vários, combinados entre si, acentuaram a imposição desta reestruturação que, como sublinha Afonso, N. (2000), decorrem da globalização da economia e da constatação da ineficácia das suas estruturas burocráticas, bem como da rotura do *status quo* keynesiano que modelou as políticas públicas ocidentais, desde 1945 até aos anos setenta. Ademais, será no quadro desta denominada ‘crise de legitimidade’ dos Estados, ativada por processos de regulação transacionais – especialmente pela influência dos ‘padronizadores’ internacionais (Brunsson & Jacobsson, 2000) procedentes das instituições europeias e de organizações internacionais – que se inscreverá a ‘Nova Gestão Pública’ (NGP)¹.

Designação concebida no final da década de 1980, para anunciar uma nova ênfase na importância da renovação da prestação dos serviços públicos (Hood, 2001), a NGP constitui um “programa de reforma do setor público que aplica conhecimento e instrumentos da gestão empresarial e de áreas relacionadas, e que tem como finalidade melhorar a eficiência, a eficácia e a ação geral dos

1 Do inglês *New Public Management*.

serviços públicos nas burocracias modernas” (Vigoda, 2003, p. 813). As principais mudanças que decorrem do desenvolvimento das medidas da NGP, pelo Estado, consubstanciam-se na alteração do seu papel de provisor de serviços para o de regulador, avaliador e distribuidor de incentivos àqueles que garantem a provisão da educação, pela qual era até então o único responsável (Verger & Curran, 2014). Nas palavras de Barroso (2013), trata-se de uma mudança que se traduz no modo como passa a prover, definir e controlar as políticas educativas:

“Nuns casos reduzindo a dimensão e a ação do Estado através de medidas que viabilizam a criação de um mercado educativo (a descentralização administrativa e o reforço da autonomia das escolas destinam-se a garantir a concorrência e a liberdade de escolha). Em outros casos diminuindo a intervenção do Estado (e da sua administração central) na provisão direta do serviço educativo, mas reforçando o seu controlo sobre os processo e dispositivos de avaliação (Estado avaliador)”. (p.3).

A NGP contribuiu para imprimir grande pressão nas questões associadas à qualidade e à eficácia, à busca da eficiência e de uma melhor utilização dos dinheiros públicos, o que teve repercussões nas políticas educativas (Maroy, 2009). Efetivamente, em matéria de regulação dos estabelecimentos de ensino e dos resultados dos alunos, as alterações deram-se ao nível do aprofundamento da gestão autonómica das escolas e da sua responsabilização pela prestação de contas. Baseando as suas medidas na eficiência, na racionalidade instrumental e na adaptabilidade dos sistemas (Verger & Curran, 2014), a NGP trouxe para a gestão escolar a intenção de “modificar o papel do diretor enquanto gestor escolar”, avocando uma maior autonomia para os diretores escolares, que se repercute, no domínio da administração educacional, num maior enfoque, segundo Natércio Afonso (2009b), na “responsabilização e prestação de contas sobre os resultados alcançados, tornando-se menos enfática a exigência do cumprimento de normas e regulamentos” (p.19). Afonso N. (2000, p.214) refere como principais motivações: a melhoria do desempenho, o apoio ao *marketing* escolar, permitindo gerir a imagem pública da escola e gerir a pressão da avaliação externa, designadamente através da construção de um argumentário fundamentado que

permita antecipar a definição de estratégias para os problemas detetados. Assim se entende a valorização da descentralização, acompanhada de lógicas de avaliação e/ou de regulação externa, que levaram o Estado a desenvolver instrumentos de controlo à distância, por vezes, fundados sobre os resultados obtidos pelas escolas e pelos alunos (Vandenberg, 2001, p. 113).

É neste contexto de crise do Estado Providência (Afonso A., 2001; Afonso N., 2000) e da sua substituição por um Estado Avaliador², um Estado que reconfigura o seu papel e modifica dos seus modos de ação – o que se revela na propagação de um ambiente competitivo, em processos de avaliação externa e também na preeminência de uma racionalidade instrumental que sobrevaloriza o quantificável e o mensurável (Afonso A., 2009) – que equacionamos a relevância que a avaliação vem alcançando.

Regulação burocrática e pós-burocrática

Como se viu, as alterações verificadas na natureza e papel do Estado, fruto da NGP, dos processos de globalização económica e da “crise do Estado Providência” (vd. Afonso, A., 2001; Afonso, N., 2000) conferiram à avaliação uma relevância que deve ser examinada no quadro das evoluções contemporâneas das políticas educativas, designadamente da congregação de modos regulatórios transnacionais e nacionais e da coexistência de formas burocráticas e pós-burocráticas de regulação, ao nível nacional (Barroso, 2005b; Carvalho, 2015). João Barroso (2013) fala em hibridismo dos modos de regulação institucional e na substituição de “formas de controlo burocrático por formas mais persuasivas, assentes mais em resultados do que em normas, como é próprio das formas emergentes da regulação pós-burocrática” (p.19).

A regulação pós-burocrática pode ser percebida como uma “narrativa” (Mahon, 2008), que surge nos finais do século passado, incluindo elementos geralmente associados à NGP (e.g. o trabalho por projeto, a contratualização, o *benchmarking*,

² Dutercq e van Zanten (2001) preferem a denominação de Estado-avaliador à de Estado negociador, integrador de diferentes dimensões (estratega, avaliador) com dosagens variadas de acordo com os países e os campos de ação (p.3).

a descentralização, a utilização de novos instrumentos de gestão e de indicadores quantitativos, etc.) (Barroso, 2013). Duas particularidades determinam a regulação pós-burocrática: a valorização dos resultados e da eficácia, em detrimento da racionalidade da lei; e uma menor preponderância de verificação da conformidade legal em prol da promulgação de boas práticas do acompanhamento de projetos e da contratualização, bem como da avaliação de processos, resultados e práticas (Maroy, 2011).

Do ponto de vista da evolução dos modos de regulação institucional dos sistemas educativos, a regulação pós-burocrática caracteriza-se por dois modelos de governança: o do Estado Avaliador e o da regulação pelo quase mercado (Maroy, 2009). O Estado Avaliador (ou da governança pelos resultados) manifesta-se em medidas de promoção da autonomia e de avaliação, tendo maior ou menor expressão, em virtude do grau de centralização dos países. Neste modelo, compete ao Estado estipular objetivos e implementar sistemas de avaliação externa para implicar os estabelecimentos de ensino na melhoria do seu desempenho, induzindo “a difusão e aceitação de uma ‘cultura de avaliação’ que se apoia tanto na avaliação externa quanto na autoavaliação institucional visando melhorar as suas práticas e resultados” (Maroy, 2011, p. 33). Deste modo, os sistemas de avaliação externa não serão apenas um meio de comprometer as organizações na melhoria do seu desempenho, mas também uma forma de sancionar ou recompensar a ação das escolas face aos objetivos contratualmente estabelecidos (Maroy, 2009). No modelo do quase mercado, o Estado delega nos estabelecimentos educativos alguma autonomia para a concretização dos objetivos do sistema educativo e dos conteúdos do currículo. A livre escolha da escola e o financiamento diferenciado são medidas que refletem este modelo, no pressuposto de que quer a escolha, quer a diferenciação no financiamento exercem sobre as escolas uma pressão para melhorar a qualidade da prestação do seu serviço (Maroy, 2009, p. 76).

A avaliação como instrumento de regulação baseado em conhecimento

Regulação

A conceção de regulação que aqui mobilizamos acompanha o pensamento de Barroso (2005a), que procede à demarcação do conceito a partir de dois tipos de fenómenos: os modos como as regras são produzidas e os modos como os atores delas se apropriam. No primeiro caso, a regulação é ‘institucional’, sendo percecionada como as ações levadas a efeito “por uma instância (governo, hierarquia de uma organização) para orientar as ações e as interações dos atores sobre os quais detém uma certa autoridade” (Maroy & Dupriez, 2000, p.76). No segundo caso, a regulação é ‘situacional’ (Reynaud, 1997, 2003), remetendo para a produção das “regras do jogo” (Reynaud, 1997) e envolvendo uma grande variedade de produtores, de modalidades e de finalidades (vd. Barroso, 2005).

Ambos os sentidos estão associados à ‘Teoria da Regulação Social’ (vd. Reynaud, 1999; Terssac, 2003) e às duas formas de regulação identificadas por Reynaud (1997, 2003): a primeira, formal e de controlo; a segunda, informal e autónoma. De resto, os seus trabalhos identificam a complementaridade do processo de regulação dos sistemas sociais que resulta da intersecção entre a regulação de controlo e a regulação autónoma (Reynaud, 2003) e que se consubstancia na denominada ‘regulação conjunta’, tendo em vista a produção de regras comuns que implicam o compromisso ou a acomodação entre as partes.

Segundo este entendimento, a regulação é constitutiva das relações sociais e, em última instância, tanto pode conduzir ao contrato, como ao conflito. Ambas, a regulação de controlo (institucional) e a autónoma (situacional), constituem formas coexistentes de coordenar a ação coletiva, no domínio das práticas sociais e no das configurações organizacionais dos Estados e das instituições (vd. Afonso, N, 2009a; Barroso, 2005b, 2009; ver também Dutercq & van Zanten, 2001).

A regulação encontra-se, portanto, implícita em praticamente toda a atividade humana, seja por via das leis e das normas, seja através da ação dos indivíduos, ocorrendo de forma explícita, sustentada em regras claramente enunciadas e documentadas (*hard regulation*) ou implícita, apoiada em regras tacitamente

compreendidas pelos atores (*soft regulation*) (vd. Freeman, Barroso, Ramsdal, & van Zanten, 2007, p.1).

Consequentemente, a regulação é complexa, múltipla, híbrida, desenvolve-se ao longo do tempo e não se esgota na formulação de “regulamentos” ou “regras”. Em si mesmas, as regras não determinam a prática, pois encontram-se sujeitas às interpretações dos atores e são recursos empregues pelos mesmos na prática da regulação (vd. Bauby, 1998). Significa, portanto, que no quadro da ação coletiva:

“a regulação é vista como um processo de multiactores e multiníveis (...). Por isso, mais do que falar de regulação, seria melhor falar de “multirregulação” (...). Os ajustamentos e reajustamentos a que estes processos de regulação dão lugar não resultam de um qualquer imperativo (político, ideológico, ético) definido *a priori*, mas sim dos interesses, estratégias e lógicas de acção de diferentes grupos de actores, através de processos de confrontação, negociação e recomposição de objectivos e poderes. (Barroso, 2009, p.956)

Neste sentido, acompanhando o pensamento de Commaille e Jobert (1998), as sociedades funcionam com base numa regulação social que é constituída por equilíbrios e tensões, ruturas e contradições, que resultam da coexistência de múltiplas instâncias e atores sociais implicados na ação pública e que desencadeiam uma multiplicidade de estratégias para atingirem os seus objetivos. Dessarte, a regulação pressupõe a criação de relações de interdependência que favorecem processos de co-construção, quer através da negociação, quer por via do confronto. Estes processos têm resultados inesperados, que decorrem das diferenças de contexto e locais, e dos vários sistemas de ação (vd. Freeman *et al.*, 2007).

Desta forma, a regulação é “uma expressão de poder”, dotada de natureza política, em que um ator procura estruturar o comportamento de outros atores. Assim sendo, ao implicar uma relação entre mais do que um ator (ou instância), a regulação (vd. Dutercq, 2005) envolve atores vários numa “dinâmica de construção permanente das regras do jogo, a todos os níveis da ação social” (Maroy, 2006,

pp. 15-16). Assim, podemos dizer que, nos processos de regulação, saem reforçados o diálogo estabelecido entre reguladores e regulados e a negociação como modo de coordenação da ação pública (vd. Hassenteufel, 2008).

A avaliação como instrumento de regulação

Reguladora, a avaliação modela o comportamento dos atores e mede-os em relação a determinado padrão, geralmente um nível específico de concretização ou uma noção de boas práticas. E fá-lo de forma distinta das tradicionais formas burocráticas de regulação, em que se governa os atores pelo uso de regras. Com a avaliação, estas regras são substituídas por consequências – os efeitos da avaliação.

Dito de outro modo, a legitimação da avaliação não ocorre pela conformidade dos atos às regras e procedimentos característicos do modelo burocrático, mas pela valorização dos resultados e pela busca de eficácia. Desta forma, na avaliação, um comportamento não é errado por ser ilegal ou contrário à regra, mas porque não se revela eficaz, não alcança a efetivação pretendida. Logo, o controlo não se verifica a montante, através do cumprimento obrigatório da autoridade, que decorre da natureza imperativa dos regulamentos, antes se situa a jusante, relacionado com os resultados que foram alcançados (vd. Barroso, 2013).

Estudos recentes indicam que a avaliação externa (AE) é enquadrada por processos híbridos, agregando diversos atores e organizações diversos e incorporando influências dos níveis global, nacional e local, o que acaba por permitir “formas de integração, adesão e adaptação” (Carvalho, Costa & Afonso, 2014, p.28). Se tomarmos o programa de avaliação externa das escolas (AEE) como “indicador da redefinição em curso do papel regulatório do Estado e de novas formas de regulação na educação” (Carvalho & Costa, 2017, p. 693), podemos considerá-lo uma “ferramenta de referência para avaliar a gestão das escolas, favorecendo uma política regulatória baseada em sanções sociais e processos de socialização, com o objetivo de criar novos e poderosos mecanismos de implementação de regras” (ibidem, p. 694).

Neste contexto, a avaliação configura um instrumento de regulação pós-burocrática (Barroso, 2000; Maroy, 2008; Maroy & Dupriez, 2000). Como tal,

tem uma natureza colaborativa e a singularidade de ser indireto, pois repousa em atores intermediários, com quem o governo partilha a sua autoridade, contrariamente ao paradigma clássico da administração pública (Salamon, 2002), cujos instrumentos legislativos/normativos fornecem diretamente bens e serviços aos cidadãos, sem necessitar da intervenção de intermediários.

Efetivamente, a avaliação das escolas encontra os mecanismos de obediência nas sanções sociais e nos processos de socialização. Tal sucede por via dos resultados e consequentes exercícios públicos de comparabilidade, como o comprova o programa de AEE que busca informações “sobre a ‘qualidade’ das escolas e o sistema como um todo - para ser disponibilizado publicamente” (Carvalho & Costa, 2017, p. 693). É, pois, um instrumento que materializa uma regulação essencialmente *soft*, de persuasão, que assenta o seu poder na “coordenação e comparabilidade” (Jacobsson & Sahlin-Andersson, 2006, p. 254), e que se caracteriza por buscar “o poder ideacional” (Marcussen, 2004), em detrimento do poder sancionatório (Mörth, 2006; Jacobsson, 2006; Jacobsson & Sahlin-Andersson, 2006).

Deste modo, o conceito de instrumento de regulação aqui mobilizado é entendido como instrumento de ação pública, ou seja, como “um dispositivo técnico e social que organiza relações sociais específicas entre o Estado e os destinatários, de acordo com as representações e significados que transporta” (Lascoumes & Le Galès, 2007, p. 4). E é nesta perspetiva que, por um lado, os instrumentos: (a) assumem um caráter institucional, i.e., à semelhança das instituições sociais, estabelecem normas e procedimentos que organizam a conduta dos atores e das organizações, fornecendo um quadro estável para a ação coletiva (vd. North, 1990), através de matrizes cognitivas e normativas, que agregam valores, crenças e práticas; por outro lado, (b) contemplam questões de natureza política e geram efeitos específicos – independentes dos objetivos perseguidos – que estruturam a ação pública, segundo uma lógica própria.

Assim sendo, a avaliação enquanto instrumento carrega em si valores e interpretações sobre educação, norteando-se por noções explícitas de uma regulação imaginada, possuindo regras e procedimentos que dão estabilidade e previsibilidade à ação (vd. Carvalho & Costa, 2017). Genericamente, esta análise não remete apenas para o método em si, mas também e sobretudo para a interação que ocorre entre os instrumentos e os atores, uma relação entre o “poder público e os seus destinatários”, entre a sociedade política e a sociedade

civil. Em linha com o que Barroso denomina de “sistema de regulações”, a AE resulta de uma diversidade de processos de regulação que são simultâneos e que se desenvolvem em rede, através da interação entre atores que desempenham diferentes funções (diretores, avaliadores, professores, encarregados de educação, alunos, autarquias, etc.). De resto, os instrumentos geram a circulação dos atores, o que implica a mobilização de interesses, conflitos e recursos, valores, interpretações, traduções e relações de força.

A avaliação das escolas como instrumento de regulação baseado em conhecimento

A AE configura um instrumento de regulação social e procedimental que se baseia em conhecimento que incorpora conhecimento existente e que promove a produção de novo conhecimento, garantindo que as escolas possam ser comparadas umas com as outras. Simultaneamente, permite que as diferentes escolas e os atores escolares partilhem modos de conhecer idênticos, e consequentemente construam uma espécie de ‘comunidade de conhecimento’ (Afonso & Costa, 2011).

A regulação pelo conhecimento é *soft* (Afonso & Costa, 2012, 2014) e pressiona os atores escolares a investirem na criação de conhecimento local. A regulação *soft* emergiu nos finais do século XX (concorrendo com a regulação *hard*, do princípio desse século) e constitui-se como “um processo de coordenação entre atores, grupos sociais e instituições para atingir objetivos que foram definidos e discutidos coletivamente” (Le Galès, 2004, p. 243).

Na AE, novos conhecimentos e informações emergem: são elaboradas diretrizes e identificados exemplos de boas práticas; os dados são recolhidos e analisados e o desempenho comparado e avaliado. Deste modo, a avaliação ocorre através da produção e circulação de conhecimento, aqui entendido como um processo social que estrutura e reestrutura uma representação comum da realidade, sendo influenciado pelo contexto social e cultural em que se desenvolve” (Delvaux & Mangez, 2008). Assim sendo, o conhecimento informa a ação e é apenas quando o inserimos na ação que ele confere significado e finalidade às nossas interações.

Distinguindo-se dos instrumentos 'clássicos', os instrumentos baseados em conhecimento representam 'novos' instrumentos de regulação social e resultam, em parte, da dificuldade do Estado em atuar por via da imposição e da obrigatoriedade. A ação dos atores passa a ser regulada essencialmente por mecanismos de circulação do conhecimento e menos pela coação e pelos constrangimentos normativos. Com a particularidade de serem indiretos e de repousarem em vários atores intermediários (e.g., inspetores, peritos, diretores, pais, autarquias.), estes instrumentos coordenam a ação pública com base, por um lado, no trabalho entre os vários atores, por outro lado, assentando na produção, disseminação e troca de conhecimento entre atores do universo das políticas e do campo do conhecimento (Carvalho & Costa, 2017).

Enquanto instrumento pós-burocrático, a avaliação recorre à autodeterminação e à autonomia tendo em vista a adoção de melhores práticas. Demais, as informações sobre o desempenho organizacional são recolhidas e analisadas pelos próprios atores, geralmente de acordo com categorias e padrões estabelecidos entre pares, pelo que a regulação por avaliação é, com muita frequência, um processo de autorregulação. Dessa maneira, a avaliação constitui uma parte essencial da estrutura cognitiva no âmbito da qual a autonomia dos atores é exercida: a função da regulação não é simplesmente administrar o que eles fazem, mas a maneira como eles pensam sobre o que fazem.

Estes instrumentos encontram a sua eficácia nos documentos (que são produzidos, disseminados e postos a circular entre os atores), no discurso e nas interações dos atores. A redefinição das (inter)dependências, concretizadas através da revisão da composição de documentos-chave e do estabelecimento de cadeias de relações entre documentos, constitui um modo de organizar a ação dos diversos intervenientes. Dito de outro modo, no âmbito do processo de AEE, a ordenação, a coordenação e o controlo da ação são organizados – não só, é certo, mas substantivamente – em função de sequências de produção-receção de documentos. (Carvalho & Costa, 2017).

Considerações finais

A avaliação é um tipo de regulação que se inscreve nos modos de ação e não nos documentos legais, impositivos e sancionatórios, próprios de formas mais tradicionais de regulação, estando focada na iniciativa dos atores e não apenas nas normas emitidas pelo Estado (Afonso & Costa, 2011). Nesse sentido, a autoridade não se encontra predefinida, sendo objeto de construção em cada relação de governação que se estabelece entre regulador e regulado (vd. Jacobsson & Sahlin-Andersson, 2006).

É uma regulação que assenta em formas explícitas de negociação, que acompanha a produção de leis e de regras, conferindo aos regulados (algum) poder de mediação na conformidade às mesmas. Faz antever a criação de processos de mediação e de tradução (vd. Jacobsson, 2006) das diferentes instâncias – indivíduos, estruturas formais ou informais — cujo papel de “mediação, tradução, passagem dos fluxos reguladores” se revela fundamental porquanto ser “aí que se faz a síntese ou se superam os conflitos entre as várias regulações existentes” (Barroso, 2005a, p.40).

Referências bibliográficas

- Afonso, A. J.** (2001). Reforma do Estado e políticas educacionais: entre a crise do Estado-Nação e a emergência da regulação supranacional. *Educação & Sociedade*, XXII(75), 15-32.
- Afonso, A. J.** (2009). Nem tudo o que conta é mensurável ou comparável: crítica à accountability baseada em testes estandardizados e rankings escolares. *Revista Lusófona de Educação*, 13, 13-29.
- Afonso, A. J.** (2012). Para uma concetualização alternativa de accountability em educação. *Educação e Sociedade*, 33(119), 471-484.
- Afonso, N.** (2000). Autonomia, avaliação e gestão estratégica das escolas públicas. In J. A. Costa, A. Neto-Mendes, & A. Ventura (Orgs.), *Liderança e estratégia nas organizações escolares. Atas do I Simpósio sobre organização e gestão escolar* (pp. 201-216). Portugal: Universidade de Aveiro.
- Afonso, N.** (2009a). Avaliação e desenvolvimento organizacional da escola, *Meta: Avaliação*, 1(2), 150-169.
- Afonso, N.** (2009b) Prefácio. In G. Barzanò, *Culturas de liderança e lógicas de responsabilidade*. V. N. de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Afonso, N., & Costa, E.** (2011). Avaliação externa das escolas: Um instrumento de regulação baseado no conhecimento. In J. Barroso & N. Afonso (Org.), *As políticas educativas em Portugal: Mobilização de conhecimento e modos de regulação* (pp. 155-189). V. N. de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Afonso, N., & Costa, E.** (2012). Les politiques d'évaluation des écoles. Le cas du Portugal. *Recherches sociologiques et anthropologiques*, 43(2), 53-75. Disponível em <http://rsa.revues.org/>
- Afonso, N., & Costa, E.** (2014). Knowledge moves: Regulation and the evaluation of Portuguese schools. In R. Freeman, & S. Sturdy (Eds.), *Knowledge in Policy: Embodied, inscribed, enacted. Studies of health and education in Europe* (pp. 43-60). UK: Policy Press.
- Barroso, J.** (2005a). O Estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação & Sociedade*, 26(92), 725-751. Disponível em: <http://www.cedes.unicamp.br>

- Barroso, J.** (2005b). Les nouveaux modes de régulation des politiques éducatives en Europe: De la régulation du système à un système de régulations. In Y. Duterqc (Dir), *Les régulations des politiques d'éducation* (pp. 151-171). Rennes: Presses Universitaires.
- Barroso, J.** (2006a). Introdução: A investigação sobre a regulação das políticas públicas de educação em Portugal. In J. Barroso (org.), *A Regulação das políticas públicas de educação: espaços, dinâmicas e actores* (pp. 11-39). Lisboa: Educa, Unidade de I&D de Ciências da Educação.
- Barroso, J.** (2006b). O Estado e a Educação: a regulação transnacional, regulação nacional e a regulação local. In J. Barroso (Org.), *A Regulação das políticas públicas de educação: Espaços, dinâmicas e actores* (pp. 41-70). Lisboa: Educa, Unidade de I&D de Ciências da Educação.
- Barroso, J.** (2009). Apresentação. *Revista Educação & Sociedade*, 30(109), 951-958.
- Barroso, J.** (2013). A emergência do local e os novos modos de regulação das políticas educativas. *Educação, Temas e Problemas. A escola em análise: olhares sociopolíticos e organizacionais*, 6(12-13), 13-25.
- Bauby, P.** (1998). *Reconstruire l'action publique. Services publiques, au service de qui ?*. Paris: Syros.
- Brunsson, N., & Jacobsson, B.** (2000). The contemporary expansion of standardization. In N. Brunsson, B. Jacobsson [and associates], *A World of Standards* (1-17). Oxford: Oxford University Press.
- Carvalho, L. M.** (2015). As políticas públicas de educação sob o prisma da ação pública. *Currículo sem Fronteiras*, 15(2), 314-333.
- Carvalho, L. M., & Costa, E.** (2017). Avaliação externa das escolas em Portugal: Atores, conhecimentos, modos de regulação, *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 33(3), 685 – 705.
- Carvalho, L. M., Costa, E., & Afonso, N.** (2013). Espaces, acteurs et modalités de l'hybridité politique. Le cas de la construction d'un modèle pour l'évaluation externe des écoles au Portugal dans la première décennie du siècle. *Spirale – Revue de Recherches en Éducation*, 51, 15-29. Disponível em: <http://spirale-edu-revue.fr/>

- Commaille, J., & Jobert, B. (Eds.) (1998).** *Les métamorphoses de la régulation politique*. Coll. Droit et Société, série Politique. Paris : LGDJ.
- Delvaux, B., & Mangez, E. (Eds.) (2008)** *Literature reviews on knowledge and policy, Rapport de recherche*, 250-281. Project Know and pol.
- Dutercq, Y., & van Zanten, A. (2001).** L'évolution des modes de régulation de l'action publique en éducation. *Éducation et sociétés*, 8, 5-10.
- Freeman, R., Barroso, J., Ramsdal, H., & van Zanten, (Coords). (2007).** *KNOWandPOL – Deliverable 3 - Orientation 3: regulation: specifications* [France education and France Health, Norway Health, Portugal education, United Kingdom education and Health].
- Hood, C. (2001).** Public Management, New. In N. J. Smelser, & P. B. Baltes, *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences* (pp.12553-12555). USA: Pergamon.
- Jacobsson, B. (2006).** Regulated regulators: Global trends of state transformation. In M.-L. Djelic & K. Sahlin-Andersson (Eds.), *Transnational governance – Institutional dynamics of regulation* (pp. 205-225). Cambridge: University Press.
- Jacobsson, B., & Sahlin-Andersson, K. (2006).** Dynamics of soft regulations. In M.-L. Djelic & K. Sahlin-Andersson (Eds.), *Transnational governance – Institutional dynamics of regulation* (pp. 247-265). Cambridge: University Press.
- Lascoumes, P., & Le Galès, P. (2007).** *Sociologie de l'action publique*. Paris: Armand Colin.
- Le Galès, P. (2004).** Gouvernance. *Dictionnaire des politiques publiques* In L. Boussaguet, S. Jacquot & P. Ravinet. *Dictionnaire des politiques publiques* (pp. 299-307). Presses de Sciences po.
- Mahon, R. (2008).** The post-bureaucracy shift: between path dependency, bricolage and translation. Commentary on the orientation 1 of the Knowandpol Project. Disponível em: <http://knowandpol.eu/IMG/pdf/o1.integration.mahon.pdf>
- Marcussen, M. (2004).** The Organization for Economic Cooperation and Development as ideational artist and arbitrator. In B. Reinalda & B. Verbeek (Eds.), *Decision Making Within International Organisations* (pp. 90-105). London: Routledge.

- Maroy, C.** (2006). École, régulation et marché: *Une comparaison de six espaces scolaires en Europe*. Paris: Presses Universitaires de France
- Maroy, C.** (2008). Vers une régulation post-bureaucratique des systèmes d'enseignement?". *Sociologie et Sociétés*, 40(1), 31-54.
- Maroy, C.** (2009). Convergences and Hybridization of Educational Policies Around 'post-bureaucratic' models of Regulation. *Compare*, 39(1), 71–84.
- Maroy, C.** (2011). *Em direção a uma regulação pós-burocrática dos sistemas de ensino na Europa?* In D. A. Oliveira, & A. Duarte (Orgs), *Políticas Públicas e Educação: regulação e conhecimento*. (19-46). Belo Horizonte, MG: Fino Traço.
- Maroy, C., & Dupriez, V** (2000). La régulation dans les systèmes scolaires. Proposition théorique et analyse du cadre structurel en Belgique francophone. *Revue Française de Pédagogie*, 130, 73-87.
- Mörth, U.** (2006). Soft regulation and global democracy. In M.-L Djelic & K. Sahlin-Andersson (Eds.), *Transnational governance – institutional dynamics of regulation* (pp. 119-138). Cambridge: University Press.
- North, D.** (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Reynaud, J.-D.** (1997). *Les règles du jeu: l'action collective et la régulation social* (3^a ed). Paris: A. Colin.
- Reynaud, J.-D.** (1999). *Le conflit, la négociation et la règle*. Toulouse: Octarès Éditions.
- Reynaud, J.-D.** (2003). Régulation de contrôle, régulation autonome, régulation conjointe. In G. Terssac (Dir.), *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud: débats et prolongements* (pp. 103-113). Paris: La Decouverte.
- Salamon, L.** (org.). (2002). *The tools of governance. A guide to the new governance*. Oxford: Oxford University Press.
- Terssac, G.** (dir.) (2003). *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud: Débats et prolongements*. Paris: La Decouverte.
- Vandenberg, V.** (2001). Nouvelles formes de régulation dans l'enseignement: Origines, role de l'évaluation et enjeux en termes d'équité et d'efficacité. *Education et sociétés*, 8, 111-123.

Verger, A., & Curran, N. (2014). *New Public Management as a Global Education Policy: Its Adoption and Re-Contextualization in a Southern European Setting.* In *Critical Studies in Education*, 55(3), 253-271.

Vigoda, E. (2003). New public management. In J. Rabin (Ed.). *Encyclopedia of public administration and public policy*, 2. New York: Marcel Dekker.

CAPÍTULO 2

Análise da construção discursiva da autoavaliação de escolas em Portugal (1986-2014)

Análise da construção discursiva da autoavaliação de escolas em Portugal (1986-2014)

Catarina Gonçalves

Introdução

Este capítulo apresenta um estudo¹ que se debruça sobre a autoavaliação de escolas, em Portugal, a partir de uma análise das políticas sob o prisma da ação pública (AP). O termo ‘ação pública’ diz respeito a uma visão policêntrica das políticas públicas, vistas como processos em que intervêm variados atores e acontecem em variados contextos, desde os mais locais, aos supranacionais, afastando-se da ideia de política pública enquanto monopólio da ação estatal e sublinhando a multiplicidade de interesses em todos os níveis da construção destes processos (Lascoumes & Le Galès, 2007). Na perspetiva aqui adotada, as políticas são necessariamente analisadas quer ao nível das autoridades públicas, quer quanto à ação dos atores em diversos contextos significativos para o desenrolar dos processos das políticas. Com este ponto de partida, concebendo a autoavaliação de escolas (AAE) como um instrumento de AP – conceito que permite analisar práticas e racionalidades conjuntamente – e procurando contribuir para a compreensão da sua dimensão discursiva, apresento uma análise da produção escrita sobre AAE em Portugal. Primeiro, identifiquei atores e espaços de produção e circulação de um conjunto de documentos oriundos da literatura académica e da tecnoestrutura do Ministério da Educação (ME)², para depois

1 Este estudo foi desenvolvido para submissão de dissertação na área de especialidade de Administração Educacional do Mestrado em Ciências da Educação do Instituto de Educação da Universidade de Lisboa (Gonçalves, 2015).

2 Atualmente com a designação de Ministério da Educação e Ciência (MEC).

concentrar a análise nos artigos publicados em revistas científicas, procurando compreender os principais temas dos mesmos.

O fenómeno

Referida nos textos legais já desde a Lei de Bases do Sistema Educativo (Lei nº46/1986), apenas em 2002 a avaliação do sistema educativo foi regulamentada (Lei nº 31/2002). Surgiram, no entanto, a partir do início da década de noventa, uma variedade de projetos e programas de autoavaliação ou de avaliação externa de escolas, incentivados por organismos públicos, fundações ou associações e dirigidos tanto à generalidade das escolas, como a segmentos específicos (Azevedo, 2007). No entanto, só em 2006 é constituído o Grupo de Trabalho de Avaliação das Escolas (GTAE) com o objetivo de definir um modelo de avaliação externa de escolas (AEE), que engloba uma componente de avaliação externa, uma outra de autoavaliação e ainda a articulação entre ambas. O GTAE ficou também incumbido de aplicar o modelo a uma amostra de escolas voluntárias e de produzir recomendações para a sua generalização (Azevedo, 2007). O GTAE é concebido como um grupo de peritos, oriundos da própria Inspeção e de universidades, que são vistos como capazes de mobilizar uma diversidade de conhecimentos (em grande parte oriundos de experiências ou recomendações internacionais) e devolver um conhecimento pericial de volta à entidade que o constituiu (Afonso, N. & Costa, 2011). Esta foi a primeira vez que a Inspeção-Geral da Educação (IGE)³ incumbiu um grupo de trabalho desta natureza de conceber todo um conhecimento diretamente aplicável na sua ação.

De 2006 a 2012, a IGE aplicou o modelo construído pelo GTAE (Ministério da Educação, 2006), em que a autoavaliação – definida na Lei nº 31/2002 como obrigatória, permanente e uma base para a avaliação externa – surge como um passo preliminar, uma fase em que a escola recolhe e analisa informação ‘sobre si própria’. A tónica é colocada na necessidade de melhoria da qualidade das escolas e nas potencialidades da autoavaliação, apoiada pela avaliação externa, para essa desejada melhoria.

3 Atualmente com a designação de Inspeção-Geral da Educação e Ciência (IGEC).

Para alguns autores, as escolas passaram a desenvolver processos de autoavaliação sob a pressão da avaliação externa (Simões, 2010) e numa lógica de secundarização da primeira em relação à segunda (Afonso, A., 2010). Os modelos utilizados são variados, visto os normativos não obrigarem a um modelo específico, e vão desde modalidades mais standardizadas, como o *Common Assessment Framework*⁴ (CAF), inclusivamente recorrendo a uma oferta de empresas que se tem vindo a desenvolver no mercado, a modelos que alguns autores consideram mais participados e mais congruentes com a especificidade da organização escolar (Afonso, A., 2010; Simões, 2010). Estes modelos, oriundos de quadros de referência diversificados, indiciam a construção de uma diversidade de conhecimentos, eventualmente discordantes entre si, em que provavelmente estarão envolvidos uma diversidade de atores.

Em 2011, cumpriu-se o primeiro ciclo de avaliação de escolas. Todos os estabelecimentos de ensino foram avaliados e constituiu-se um novo grupo de trabalho para preparar o novo ciclo avaliativo que veio introduzir algumas alterações. De entre estas, é de salientar o facto de ter sido construído um novo quadro de referência da avaliação externa, agora com três domínios de avaliação, em vez dos cinco anteriores, que:

“pretendeu ser (i) mais simples e seletiva, (ii) mais valorizadora das dimensões de resultados e de prestação do serviço educativo e (iii) moderadora do peso das dimensões da organização e da gestão a que, [até essa data], correspondiam três dos cinco domínios de avaliação” (Ministério da Educação, 2011, p. 22).

Nas alterações entre o primeiro e o segundo ciclo avaliativo, Carvalho e Costa (2017) identificam um aumento da preocupação com o impacto da AEE nos resultados dos alunos e nos processos de gestão das escolas, que se revela nomeadamente na obrigatoriedade de apresentação de um plano de melhoria

4 O *Common Assessment Framework* é um modelo europeu específico para a Administração Pública, divulgado e incentivado em Portugal pela Direção-Geral da Administração e do Emprego Público, que foi desenvolvido a partir do modelo dito ‘de excelência’ desenvolvido pela *European Foundation for Quality Management* (EFQM) para avaliar a melhoria da qualidade de todo o tipo de organizações.

e na flexibilidade no intervalo entre avaliações, que passa a variar em função dos resultados obtidos pela escola. Referem, igualmente, um aprofundamento da dependência da AAE em relação à AEE neste novo ciclo avaliativo, que substituiu o fomento da autoavaliação e da autonomia por um foco nos progressos das aprendizagens. Há ainda a assinalar o novo nível de avaliação acrescentado à escala o nível 'Excelente' que pretende possibilitar o reconhecimento de casos excecionais.

A trajetória da AAE em Portugal demonstra um processo em construção, com um corpo de conhecimentos variado a ser mobilizado, mas também construído em torno da mesma, e revela uma variedade de espaços e atores implicados nesse processo. Esta dinâmica em torno de uma 'política concreta' que apresenta alguma novidade, quer pelo seu conteúdo, quer pela forma como é construída, é interessante em termos de análise de políticas, quando se procura compreender as transformações nos modos de regulação a que estamos a assistir na atualidade. A este tema começo por dedicar a primeira parte deste capítulo, na qual também pretendo demonstrar o que significa perspectivá-lo enquanto instrumento de AP e abordar a importância e a utilidade de analisar a política enquanto texto e enquanto discurso. Na segunda parte, descrevo as opções metodológicas, para na terceira discutir os resultados. O capítulo termina com algumas reflexões finais.

Quadro teórico

Novos modos de regulação

Apesar das diferenças identificadas entre países, a referência à emergência de novos modos de regulação em educação é uma constante na literatura das últimas décadas (Bailey, 2013; Ball, 2012; Barroso, 2005; Maroy, 2004, 2009; Sellar & Lingard, 2013; entre outros). Em busca de novas fontes de legitimidade (Lascoumes & Le Galès, 2007) num contexto de crise do Estado providência (uma crise discursivamente construída, pelo menos em parte), o Estado tem vindo a afastar-se do papel de único provedor em educação, ao mesmo tempo que uma variedade de atores – privados e filantrópicos – têm vindo a assumir um lugar na oferta do serviço educativo (Olmedo, Bailey & Ball, 2013). De facto, apesar de

no período pós-guerra se ter verificado um certo consenso em torno da ideia de educação como um serviço público, financiado por dinheiros públicos, nas últimas décadas vem-se verificando uma abertura crescente dos governos a outros atores na provisão do serviço educativo, um pouco por todo o mundo (Nambissan & Lall, 2011; Olmedo *et al.*, 2013).

Mas a investigação tem mostrado igualmente que a presença destes outros atores se tem vindo a estender a todos os níveis e fases da política educativa e que novos e complexos padrões de relação entre estes estão a surgir, assim como novas tendências quanto ao conteúdo das políticas (Maroy, 2004) e quanto à teorização sobre a natureza da relação entre Estado e sociedade (Bailey, 2013; Lascoumes & Le Galès, 2007). Estas reformas têm sido descritas na literatura como uma mudança – enquanto alguns se referem a uma mudança em direção à governança (Bailey, 2013; Ball, 2012; Olmedo *et al.*, 2013; Sellar & Lingard, 2013), outros têm vindo a falar da emergência de um modelo de regulação pós-burocrático (Barroso, 2005; Maroy, 2004).

Maroy (2004) refere um conjunto de convergências observadas entre cinco países europeus, que foram estudados quanto à evolução dos modos de regulação dos sistemas educativos, e afirma que o regime burocrático-profissional de regulação⁵ presente nesses cinco países estava a sofrer algumas transformações. Apesar das diferenças encontradas nesses cinco contextos, é possível identificar uma emergente regulação pós-burocrática, em que a importância dos resultados e da eficiência substitui a primazia da lei. “A racionalidade permanece valorizada, mas é progressivamente reduzida a uma racionalidade instrumental” (Maroy, 2009, p. 77). As antigas formas de controlo da conformidade às normas são substituídas por novas formas de coordenação que promovem normas de referência, avaliação e competição.

Embora cada vez mais o Estado contratualize e monitorize, em vez de diretamente prover serviços educativos, isso não significa que esteja a desaparecer ou a tornar-se mais fraco. Aqueles outros papéis podem ser vistos como novas formas de o

5 O modelo burocrático-profissional desenvolveu-se nos séculos XIX e XX com o avanço do Estado educador (Barroso, 2000; Maroy & Dupriez, 2000; Maroy, 2004), baseado numa aliança (embora não livre de tensões) entre Estado e professores (Barroso, 2005): “Por um lado, a regulação é baseada em regras burocráticas gerais e *standardizadas*, por outro, a profissão docente tem um poder colectivo sobre o conteúdo do seu trabalho (quanto a questões pedagógicas) e sobre as suas condições de trabalho através dos seus representantes.” (Maroy, 2009, p. 72)

Estado alcançar os seus objetivos, ou antes, não simplesmente 'novas formas', mas uma diversificação de formas, uma vez que o controlo direto continua a ser uma possibilidade, embora num contexto em que o Estado é dependente de uma variedade de outros elementos que formam uma rede de interdependências (Ball & Junemann, 2011). O que é realmente novo é esta combinação ou sobreposição: trata-se acima de tudo de uma coexistência entre práticas burocráticas, pós-burocráticas e mesmo pré-burocráticas (Maroy, 2004)

Para além da hibridez entre métodos de governo emergentes e 'tradicionais' referida por Ball e Junemann (2011) e por Maroy (2004), a referência à hibridação dos tipos de relação entre atores surge também na literatura (Ball, 2009; Olmedo *et al.*, 2013). A política educacional contemporânea pode ser descrita como uma rede complexa de interdependências de natureza variada (Olmedo *et al.*, 2013), em que o conhecimento e os recursos circulam de formas contrastantes com as das hierarquias clássicas, por isso as relações de poder necessitam de ser reorganizadas. Nestas novas configurações de poder, o Estado, embora se mantenha forte (nos casos em que existe um Estado forte), participa em relações de tipo mais horizontal em todos os níveis da política educativa.

No entanto, o exercício de poder em rede que encontramos na governança não é propriamente novo (Triantafyllou, 2004). O que é realmente novo é o incitamento à autonomia e à responsabilidade que procura levar as organizações a "governarem-se a si próprias de acordo com normas de eficiência, *accountability* e transparência e os indivíduos a governarem-se a si próprios de acordo com normas de civilidade, riqueza e bem-estar" (idem, p.11) – a "autonomia como um modo particular de governo" (idem, p.6). A governança, centrada na autonomia e na responsabilidade, deve então ser encarada como um conjunto de racionalidades e tecnologias que constituem a conceção neoliberal de governo. Esta governamentalidade neoliberal, acima de tudo relacionada com a formação da subjetividade, "aspira à produção e à formação de sujeitos solícitos, autogovernados e empreendedores" (Olmedo *et al.*, 2013, p. 507). As tecnologias de performatividade afiguram-se centrais neste cenário, uma vez que são formas poderosas de controlo que criam uma "liberdade bem regulada" (Rose, 1999, in Ball, 2012, p. 145).

Inscrevendo a AAE, em Portugal, nesta emergência de novos modos de regulação da educação, importa de seguida explorar os seus instrumentos, uma vez que estes podem ser descritos como a materialização da política. Não se trata

apenas, nem mesmo principalmente, de considerá-los como uma manifestação técnica, mas antes como dispositivos simbólicos, carregados de significado, cuja análise permite compreender as racionalidades apenas a políticas particulares.

Instrumentos de ação pública

O conceito de instrumento de ação pública (IAP) permite deslocar o foco dos objetivos e conteúdos das políticas públicas para os instrumentos que estruturam os programas dessas políticas, assim como pôr a descoberto dimensões da AP de outra forma pouco visíveis, permitindo “um trabalho de desconstrução através dos instrumentos” (Lascoumes & Le Galès, 2004, p.13). A sociologia da AP sublinha a dimensão axiológica e ideológica dos instrumentos, o que desconstrói a sua aparência puramente técnica e leva a conceber um IAP como “um dispositivo ao mesmo tempo técnico e social que organiza relações específicas entre o poder público e os seus destinatários em função das representações e dos significados de que é portador” (Lascoumes & Le Galès, 2004, p. 13).

Assim, os IAP transportam uma conceção de sociedade e da relação entre Estado e sociedade – um discurso. Mas eles são construídos como algo despolitizado, talvez mais e mais à medida que os modos de regulação se transformam em direção a formas que Lascoumes e Le Galès (2007) apelidam de mais descentralizadas e mais racionalizadas. Os IAP são muito bons indicadores de mudança nas políticas públicas (Lascoumes & Le Galès, 2007), uma vez que as características dos instrumentos escolhidos, assim como as justificações apresentadas, podem ser realmente reveladoras sobre as escolhas políticas. Esta pode ser considerada uma boa razão para que esta ferramenta analítica seja utilizada em pesquisas sobre política educativa em tempos de mudança para novos modos de governança.

Estes autores descrevem cinco diferentes modelos que relacionam tipos de instrumento com tipos de legitimidade e de relações políticas. Entre eles, é identificado um grupo de três novos IAP que se caracterizam por organizarem relações políticas que não se baseiam apenas nos clássicos comando e controlo, contribuindo para “a renovação das fundações da legitimidade” (Lascoumes & Le Galès, 2007, p. 13): instrumentos baseados em acordos e incentivos, baseados

na informação e comunicação e baseados em *standards* e boas práticas⁶. Estes novos tipos de instrumento transportam um discurso identificável com o das novas formas da governança em rede, uma vez que são mais suaves, talvez desenhados especificamente para adquirir legitimidade, onde mecanismos de controlo mais fortes ou mais diretos falharam. A informação e o conhecimento são particularmente importantes nestes novos mecanismos de regulação, atuando a sua produção e disseminação tanto sobre quem é utilizador, como sobre quem é produtor (Lascoumes & Le Galès, 2007; Ozga, 2008). Trata-se de um conjunto de instrumentos que atuam a partir da autonomia dos atores, agindo ao nível da subjetividade.

O conceito de governamentalidade de Foucault (1978), enquanto “conjunto constituído pelas instituições, procedimentos, análises e reflexões, cálculos e táticas que permitem exercer essa forma bem específica, bem complexa, de poder, que tem como alvo principal a população (...)” (p. 303), está na base das formulações dos autores que vêm trabalhando a análise dos IAP. Tal como Lascoumes e Le Galès (2004, 2007), outros autores abordam a noção de instrumento com base no trabalho de Foucault sobre governamentalidade, analisando os ‘dispositivos’ empregues nas políticas públicas, tanto enquanto manifestações materiais como enquanto portadores de significado. Bailey (2013), por exemplo, utiliza o conceito de dispositivo – “articulação material-discursiva de poder” (p. 810) – e Triantafillou (2004) refere-se a dispositivos políticos que agregam práticas e racionalidades.

Enquanto portadores de uma teorização sobre a relação entre Estado e sociedade, os IAP são “formas condensadas e finalizadas de conhecimento sobre controlo social e formas de o exercer” (Lascoumes & Le Galès, 2007, p. 11). Bailey (2013), de forma semelhante, considera que os dispositivos articulam uma racionalidade em torno de “como governar” (p. 815) e é muito claro ao afirmar que essa racionalidade é a do paradigma político dominante da época. Triantafillou (2004), por seu turno, considera que as políticas públicas são mais bem analisadas através dos “dispositivos com os quais somos constituídos e nos constituímos a nós próprios como atores” (p. 2). Este autor está particularmente

⁶ Os outros dois tipos “clássicos” de instrumento são o legislativo e regulamentar, por um lado, e o económico e fiscal, por outro.

interessado na forma como os dispositivos políticos formam subjetividades. E o conceito de dispositivo de Bailey (2013) também presta atenção a este aspeto, uma vez que “sublinha a primazia de relações de poder fluídas, produtivas e móveis que, em conjunto com o conhecimento, interseitam, permeiam, modificam e produzem subjetividades em consonância com objetos e práticas materiais” (p. 810).

A autoavaliação como instrumento de ação pública em Portugal

Recorrendo ao trabalho de Maroy (2004) sobre os modos de regulação pós-burocrática, é possível dizer-se que a avaliação de escolas é uma manifestação clara do desenvolvimento de uma cultura avaliativa, uma vez que é criado um sistema externo de avaliação de *performances*. Mas a avaliação de escolas pode também ser identificada como um incentivo a uma cultura competitiva, ao constituir, por exemplo, uma forma de produzir informação passível de ser utilizada na livre escolha da escola, por parte das famílias. Deste modo, a AAE em Portugal pode ser vista como estando ligada a ambas as tendências, uma vez que é parte integrante de um programa de avaliação que se baseia na avaliação interna e externa das escolas, cujos resultados são publicados e facilmente acedidos pelas famílias.

Como vimos, os modos pós-burocráticos de regulação tendem a implicar uma variedade de atores e contextos (Ball, 2009; Maroy, 2004; Lascoumes & Le Galès, 2007; entre outros). Este aspeto é observável nesta política em particular, tanto quanto à sua construção como à sua implementação. Em primeiro lugar, o programa de AEE foi formulado por um grupo de peritos internos e externos à administração da educação, que se reuniram especialmente para esse efeito. Aliás, este foi um dos primeiros grupos que em Portugal terá sido nomeado, na área da educação, desde 2005 (Barroso, Carvalho, Fontoura, Afonso & Costa, 2008), o que, por um lado, é indicador da novidade destes modos de regulação e, por outro, ilustra o papel crescente daqueles que são apelidados de peritos, assim como do conhecimento ‘especializado’ que produzem. Em segundo lugar,

universidades (e.g. Universidade Católica, projeto QUALIS⁷) e fundações (e.g. Fundação Manuel Leão, programa AVES⁸) têm vindo a desenvolver programas com o objetivo de apoiar as escolas a desenvolver os seus processos de autoavaliação – estes atores entram em ação com variados graus de envolvimento, por vezes em projetos próprios, outras vezes estabelecendo parcerias (e.g. projeto BESP⁹), o que ilustra a rede de relações, ou mesmo a rede de redes, em torno desta política concreta. Finalmente, existe uma variedade de empresas que oferecem serviços de consultoria externa que consistem na aplicação de modelos pré-estruturados, como o já mencionado CAF, para o desenvolvimento da AAE – o que ilustra a aproximação dos privados à educação a outros níveis que não o da provisão direta do serviço educativo.

A autoavaliação parece ser, em si mesma, algo a desenvolver em rede, internamente (entre os atores educativos) ou em parceria com peritos externos, empresas ou fundações. Triantafyllou (2004) refere-se à autoavaliação como uma tentativa de desenvolvimento da coesão interna através do estímulo ao estabelecimento de conceções partilhadas sobre ‘como as coisas devem ser feitas’ – dentro das escolas, entre escolas e entre as escolas e outras organizações. E afirma que a implementação de sistemas de autoavaliação é uma forma de levar as escolas a verem a sua melhoria em termos de normas de *performance* externas e estáveis, o que Ball (2012) atribui de forma geral a qualquer sistema de gestão da *performance*, ao elaborar em torno do seu conceito de tecnologias de performatividade. Mas as tecnologias de performatividade devem também ser

7 O ‘Projecto QUALIS – Qualidade e Sucesso Educativo’ (QUALIS) foi desenvolvido por uma equipa da Universidade Católica Portuguesa e consiste numa adaptação do CAF ao sistema educativo da Região Autónoma dos Açores com o objetivo de fornecer às escolas da região um instrumento de autoavaliação.

8 O ‘Programa AVES – Avaliação Externa de Escolas’ (AVES) é desenvolvido pela Fundação Manuel Leão com o objetivo de promover a melhoria da qualidade da educação, nomeadamente através da promoção da autoavaliação baseada nos resultados dos estudantes em testes aplicados pelo próprio programa AVES.

9 O ‘Benchmarking das Escolas Secundárias Portuguesas’ (BESP) é um projeto que oferece uma plataforma digital com os objetivos de apoiar as escolas nos seus processos de avaliação externa e autoavaliação e de informar as famílias sobre um conjunto de indicadores. É desenvolvido pela Faculdade de Economia e Gestão da Universidade Católica do Porto, em parceria com a Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto e a Mercatura, uma empresa que desenvolve *software*.

consideradas ao nível do impacto que têm nas subjetividades (Ball, 2012). Neste sentido, a AAE pode ser vista como um mecanismo de internalização de normas estabelecidas externamente, levando os atores a quererem para si próprios o que começou por lhes ser exigido.

As práticas e os discursos avaliativos reforçam a ideia do indivíduo responsável, alguém que está em contínuo estado reflexivo. O prefixo ‘auto’ na palavra autoavaliação salienta esta ideia, trata-se de governar a sua própria organização, a sua própria sala de aula e a si próprio. A AAE em Portugal pode, portanto, ser vista como um IAP particularmente interessante no ‘governo à distância’, como um dispositivo que contribui para o desenvolvimento em cada um do desejo de se governar a si próprio, através de um perpétuo estado de aperfeiçoamento, uma poderosa ferramenta na direção da performatividade: “de facto, a performatividade opera melhor quando passamos a querer para nós próprios o que nos é pedido, quando o nosso entendimento moral dos nossos próprios desejos e de nós próprios se alinha com os nossos prazeres” (Ball, 2012, p. 31).

A AAE em Portugal pode ser analisada enquanto IAP de tipo informacional (Lascoumes & Le Galès, 2007), uma vez que é parte de um programa legitimado pela ideia da necessidade de *accountability*: a AAE é legitimada pela obrigação que o Estado tem de informar o público e pela obrigação de os serviços públicos serem transparentes e responsabilizados¹⁰. A AAE tem, pois, a dupla ação de ao produzir informação para os clientes educativos “exercer pressão normativa para a melhoria das práticas sobre quem tem de fornecer a informação” (Lascoumes & Le Galès, 2007, p.15). Trata-se de um IAP que atua a partir da autonomia dos atores, com impacto ao nível das subjetividades.

Ao identificar a AAE como um IAP, ela torna-se passível de ser analisada quanto ao discurso que produz e transporta, o que constitui o foco deste estudo. Torna-se, então, necessário compreender melhor o que significa esta opção de focar a análise na dimensão discursiva deste IAP, para o que é útil a distinção entre política como texto e política como discurso.

10 A este respeito, e referindo-se concretamente ao programa de Avaliação Externa de Escolas da qual a autoavaliação faz parte, Afonso, A. (2010) afirma que este assenta num modelo de *accountability* em que os pilares da prestação de contas e da avaliação estão mais desenvolvidos do que o pilar da responsabilização.

A política como texto e a política como discurso

Ball (2006), numa perspetiva da política convergente com a noção de AP, afirma que para analisar as políticas precisamos mais de um conjunto de ferramentas do que de uma teoria única. Este autor utiliza duas conceções para definir política, com as quais defende que se analise complementarmente as políticas educativas. Trata-se de olhar a política como discurso e como texto (*policy as discourse, policy as text*).

Tomando a 'política como texto', olhamo-la como uma construção partilhada, algo codificado e decodificado, escrito e reescrito em diferentes espaços e momentos. A política é um texto cujo significado não pode ser controlado por parte de quem originalmente o concebe, o que acontece aliás com qualquer texto, pois ele é apropriado pelos indivíduos de formas necessariamente particulares, em função das suas histórias e dos seus interesses pessoais e de grupo, dos contextos que habitam e também da legitimidade das agendas e das influências que representam.

A 'política como texto' realça a ideia de AP como um processo que se desenrola ao longo do tempo e do espaço, e em que múltiplos atores intervêm. Sublinha, igualmente, a mudança a que todo este processo está constantemente sujeito, uma vez que as representações dos atores se alteram, assim como os seus problemas e interesses. Estas diferentes representações acumulam-se ao longo do tempo, criando espaços sociais e institucionais carregados de significado, que influem marcadamente na receção de uma política, transformando-a de forma particular. A política deve então ser analisada como imanente de conflitos entre diferentes interesses, num processo atravessado por relações de poder.

Ao sublinhar a ideia de interligação entre texto político e relações de poder, Ball (2006) deixa claro que a oposição estrutura/ação tão cara à sociologia não é útil na análise das políticas. Pelo contrário, será necessário ter ambas em conta e analisar as relações mutantes entre elas e a sua interpenetração para uma compreensão dos impactos de uma política, tanto a nível global, como localizado. Mas com a ferramenta da 'política como texto' estamos mais bem munidos para olhar a ação dos diversos atores do que a estrutura/ o constrangimento que enquadra essa ação, para cuja análise ficamos mais bem equipados com o

conceito de ‘política como discurso’. Precisamos deste outro conceito para não cairmos numa ideologia pluralista, enfatizando em demasia as possibilidades da ação.

A ideia de ‘política como discurso’ permite-nos olhar para a forma como determinados conjuntos de políticas exercem poder ao produzirem um determinado conhecimento, uma certa verdade (Ball, 2006). É que, no conceito de Foucault (1977 cit. in Ball, 2006), os discursos são práticas que constroem certas possibilidades, e não outras, para o pensamento e para a ação. Eles constroem os objetos de que falam, ocultando essa construção. E para além do que pode ser dito e pensado, um discurso define ainda quem pode e não pode falar, onde e quando, com que autoridade – é esta dimensão discursiva que é difícil analisar com o conceito de ‘política como texto’, nomeadamente porque não nos permite identificar o que fica de fora, o que não foi dito e não foi pensado. Mas ao distanciar-se daquele construtivismo excessivo, esta perspetiva não pretende voltar a centralizar o poder no Estado, até porque é tributária da noção de poder de Foucault, que é necessariamente disperso, difuso. Esta ferramenta diz-nos, também, que a própria ação do Estado é produto de determinados discursos, “embora os discursos sejam tipicamente formados e legitimados em instituições particulares como o Estado” (Ball, 2006, p. 48). O Estado não é irrelevante, mas é preciso observar o seu exercício de poder nos mais variados cenários e também atender à forma como campos específicos de conhecimento são sustentados ou desafiados nesses cenários.

Na análise das políticas educativas é importante manter presentes estas duas noções – política como texto, política como discurso – porque se, por um lado, o discurso de uma política produz quadros de significado, no âmbito dos quais os textos políticos são definidos, constringendo os mesmos, por outro lado, esse discurso não delimita completamente as possibilidades de ação. Seguindo a distinção de Ball (2006), é a segunda ideia que é particularmente útil para esta pesquisa, uma vez que se pretende trabalhar essa dimensão discursiva da política de AAE. Em complemento, a abordagem do ciclo de políticas do autor ajuda a perceber onde encontrar os eventos discursivos que possam contribuir para a análise do discurso deste IAP.

Opções metodológicas

Com base na abordagem do ciclo de políticas (Ball, 2006; vd. Mainardes, 2006)¹¹, identifiquei quatro distintos contextos particularmente propícios ao estudo da dimensão representacional ou discursiva da AAE em Portugal (Quadro 1).

Quadro 1: Contextos de análise da dimensão discursiva sobre autoavaliação de escolas

Contextos de análise				
	Investigativo	Fóruns Híbridos	Vulgarização	Técnico/Administrativo
Documentos a Analisar	Artigos de revista Teses Relatórios de Investigação	Relatórios, pareceres e recomendações do Conselho Nacional de Educação Relatórios da Comissão de Reforma do Sistema Educativo	Livros sobre autoavaliação de escolas	Relatórios e pareceres de Grupos de Trabalho Relatórios e publicações da Inspeção Geral da Educação

Optando por um foco em apenas dois destes contextos, desenvolvi um estudo com o propósito de analisar o conteúdo da produção escrita sobre a AAE gerada no campo académico e na tecnoestrutura do ME, com base em dois objetivos de pesquisa – identificar e descrever os atores e os espaços desta produção nos contextos ‘investigativo’ e ‘técnico-administrativo’; identificar e descrever os principais temas desta produção, no que concerne aos artigos publicados em revistas científicas. Estes dois objetivos resultaram em dois eixos de inquirição,

11 A abordagem do ciclo de políticas define cinco distintos contextos que procuram abarcar toda a extensão de uma AP – os contextos de influência, de produção do texto político, da prática, de efeitos/resultados e de estratégia política (Ball, 2006; Mainardes, 2006). Nesta abordagem considera-se que em cada contexto existem várias arenas de ação e também que cada um deles é palco de lutas diversas, compromissos, repetições e acasos que ao serem identificados permitem uma visão mais completa do complexo processo de uma AP em particular.

operacionalizados num total de seis questões habitualmente identificadas em estudos sobre políticas públicas numa perspetiva de AP, em particular na compreensão do papel do conhecimento na problematização e/ou na preconização das políticas (vd Delvaux, 2009; Muller, 2000), ilustradas no Quadro 2.

Quadro 2: Eixos de inquirição e respetivas questões de pesquisa

Eixo I	Atores e Contextos	Quem são os atores desta construção discursiva?
		Quais são os seus espaços de produção e circulação?
Eixo II	Análise Temática	Que definição de autoavaliação transporta?
		Como problematiza a autoavaliação de escolas?
		Que modelos de ação propõe?
		Que fontes de legitimação convoca?

O estudo tratou três distintos *corpora* que se debruçam sobre AAE (vd. Apêndice). No âmbito do contexto investigativo reuniram-se dois distintos tipos de textos – o *corpus* das teses de doutoramento e o *corpus* dos artigos científicos¹². O primeiro é constituído por sete teses, defendidas em universidades portuguesas com programas de doutoramento em Educação ou Ciências da Educação¹³. O segundo é constituído por 22 artigos publicados em revistas portuguesas¹⁴ por autores

12 Em complemento procedeu-se a um levantamento das dissertações de mestrado sobre AAE e ao tratamento dos dados referentes à data de publicação, universidade e área de especialidade do curso.

13 Procedeu-se à consulta dos repositórios das universidades portuguesas públicas e privadas com programas de doutoramento em Educação ou Ciências de Educação.

14 Procedeu-se à consulta dos índices das revistas científicas relevantes em Portugal: Administração Educacional, 2001-2006, 6 números; Educação Sociedade e Culturas, 1994-2014, 41 números; Investigar em Educação, 1ª série 2002-2006 e 2ª série 2014, 7 números; Revista de Educação, 1986-2011, 33 números; Revista Portuguesa de Pedagogia, 1986-2013, 63 números; Revista Lusófona de Educação, 2003-2014, 26 números; Revista Portuguesa de Educação, 1988-2014, 51 números; Sísifo, 2006-2010, 12 números; Educação: Temas e Problemas, 2006-2013, 13 números; Revista Portuguesa de Investigação Educacional, 2002-2013, 13 números; Inovação, 1988-2002, 40 números; Aprender, 1987-2013, 34 números.

portugueses. No âmbito do contexto administrativo/técnico, foi constituído um *corpus* de 37 documentos publicados pela IGE¹⁵.

Num primeiro momento, foram tratados os dados relativos a cada *corpus* quanto à sua publicação ao longo do intervalo estudado, à sua autoria e contexto de publicação e quanto a questões particulares a cada um dos conjuntos. O *corpus* dos artigos científicos foi alvo de uma análise temática no âmbito do Eixo II, tendo-se recorrido à técnica de análise de conteúdo, o que permitiu uma leitura atenta e aprofundada que fez emergir significados aos quais numa leitura mais superficial não teríamos acesso (Bardin, 2011).

Cada uma das questões de pesquisa do Eixo II deu origem a uma dimensão organizadora do trabalho de análise de conteúdo dos artigos científicos – ‘Definições’, ‘Problematização’, ‘Modelos’ e ‘Legitimação’ –, das quais derivaram subdimensões, que foram verificadas à medida que os dados foram sendo trabalhados. Nesta grelha, inscreveram-se as unidades de registo resultantes do processo de recorte, organizadas em dimensões e subdimensões. Com a leitura inicial dos textos, foram emergindo regularidades e padrões que procurei captar recortando unidades de registo consideradas relevantes. Este recorte obedeceu a critérios de ordem semântica, ou seja, procurei isolar unidades com significado, não definindo qualquer tipo de critério de ordem formal. Estas regularidades puderam ser representadas, primeiro, com palavras ou expressões curtas – categorias – e, depois, com frases completas – definições. Estas categorias foram organizadas em função das dimensões e subdimensões definidas, sendo o sistema de categorias construído num processo de atribuição de rótulos, isto é, de atribuição de categorias e respetivas descrições, com a análise dos primeiros textos.

15 Foi realizada uma consulta exaustiva do *website* deste organismo de todas as páginas do mesmo com referência a publicações. De modo a identificar documentos mais antigos, foi também efetuada uma pesquisa no catálogo *online* do Centro de Documentação e Informação da IGE.

Interpretação e discussão dos resultados

Eixo I – Atores e Contextos

No que respeita aos **atores da construção discursiva** sobre AAE, em Portugal, verifica-se um peso significativo dos autores de trabalhos de mestrado e doutoramento, no contexto investigativo, e que a autoria dos artigos científicos inclui, na maior parte das vezes, docentes universitários, sendo que os professores dos ensinos básico e secundário também têm um peso importante. Além disso, existe uma crescente diversificação na autoria dos documentos oriundos do contexto técnico/administrativo que tende a incluir, na atualidade, técnicos da IGE, organizações internacionais e peritos.

Quanto aos **espaços de produção e circulação**, no contexto investigativo, estes são marcados por uma diversidade significativa, quer ao nível das especializações, dentro das Ciências da Educação, quer quanto ao foco das revistas e dos temas dos números em que são publicados os artigos. Apenas algumas universidades se debruçam sobre o tema, destacando-se a Universidade Católica, se tivermos em conta a produção de dissertações de mestrado sobre o tema. No contexto técnico/administrativo, a Inspeção assume um papel de destaque, todavia verifica-se uma tendência crescente para a diversificação, também aqui, com documentos mais recentes oriundos de uma organização internacional e de grupos de trabalho cujos participantes têm origem em distintos espaços.

Eixo II – Análise Temática

A definição de autoavaliação

A grande maioria dos textos analisados não apresenta definições explícitas para a AAE, o que indica que se está a analisar uma questão que não é definida à partida. Poderá esta ausência ser entendida como indicadora de que se considera evidente ou unânime o seu significado, o que dispensaria desde logo esse exercício? Ou como dificuldade em defini-la claramente?

Quando definem a AAE, os autores consideram-na um instrumento político ou de gestão ou um processo de natureza técnica ou reflexiva, por vezes apresentando uma só definição, outras uma discussão entre várias definições, sem que seja possível identificar uma definição ou uma forma de a apresentar que seja dominante. No entanto, os artigos que definem a AAE como um processo acabam por perder, ao longo do texto, esta ideia, ficando a sua dimensão processual largamente por analisar, como se verá mais à frente.

Os textos que definem a AAE, fazem-no, por vezes, procurando conciliar ideias distintas. Por exemplo, a AAE pode ser definida como um processo técnico com recurso a uma definição oferecida pela *European Foundation for Quality Management* (EFQM), para logo depois ser avançada uma definição em que é acrescentada uma dimensão reflexiva, crítica e mesmo coletiva à AAE, não parecendo existir qualquer tensão entre as duas definições ou serem apontadas contradições.

Se no exemplo anterior são somadas ideias contrastantes sem que as diferenças sejam mencionadas, num outro, a referência aos contrastes é assumida como tal e oferecida logo de seguida uma síntese-resolução. Trata-se de uma menção a três distintas definições de AAE, nas quais se faz referência a distintas ideologias para, de seguida, se avançar uma definição que procura neutralizar esse cariz ideológico.

Em suma, a literatura especializada não transporta uma definição de AAE substancial, omitindo, na maioria das vezes, definições explícitas e procurando, noutras, conciliar ou neutralizar ideias contrastantes.

A problematização em torno da autoavaliação

A literatura analisada mobiliza fatores endógenos e exógenos ao sistema educativo para justificar o aparecimento da AAE em Portugal. Porém, é notória uma crescente afirmação da importância dos fatores exógenos, a partir de 2000. A maioria dos fatores exógenos apontados relaciona-se com mudanças nos modos de regulação, entre os quais se destaca a pressão para a monitorização da qualidade, que é mesmo referida quase unanimemente. A AAE é justificada, acima de tudo, recorrendo a um conjunto de particularidades dos modos de

regulação identificáveis com os ‘novos modos de regulação’, tendencialmente tidos como expressão de um fenómeno transnacional. Esta ideia é reforçada com o aparecimento, em 2007, da mobilização da ideia das influências internacionais, justificação que, ao surgir, se instala na quase totalidade dos textos.

As políticas de autonomia e descentralização são o fator endógeno do sistema educativo mais referido como estando na origem da AAE, sempre acompanhado de referências às pressões para a monitorização da qualidade dos sistemas educativos, o que pode indicar que aquelas políticas são percecionadas como surgindo em associação a estas pressões. As referências às políticas de autonomia e descentralização, enquanto razão para o aparecimento da AAE, diminuem drasticamente a partir de 2009, enquanto a referência às pressões internacionais vem aumentando desde que surge, em 2007. Talvez se possa descrever estas ocorrências como configurando um deslocamento das razões atribuídas para o surgimento de uma política concreta de um nível de administração/decisão nacional, mais próximo, para um nível transnacional, mais longínquo.

Quando se refere às finalidades da AAE, a literatura especializada vê-a, acima de tudo, enquanto ferramenta para a promoção da mudança ou melhoria, para a produção de conhecimento e para a garantia da qualidade. Esta visão que atribui à AAE funções do âmbito da gestão surge em associação com um peso significativo das justificações para o aparecimento da AAE que podem ser identificadas com os novos modos de regulação e ainda com a referência a dificuldades que são principalmente do foro técnico. Esta articulação ilustra a tendência assinalada, na literatura, sobre os modos de regulação pós-burocráticos, para a adoção de fórmulas mais próximas da gestão de empresas na atual ‘transformação’ do funcionamento do Estado e dos serviços públicos.

Mas esta articulação demonstra também que a introdução de novos modos de regulação é utilizada na literatura sobre AAE para justificar a adoção de fórmulas mais próximas da gestão de empresas, dado os textos analisados não problematizarem esta questão, senão residualmente, e em textos tributários de um racional contrastante com o dos restantes. Regra geral, AAE é descrita como tomando feições mais técnicas do que políticas, o que reforça a imagem de um instrumento de regulação neutro, opção técnica e racional, neutralizando tensões, confrontos de interesse, disputas de poder. Dir-se-á então que o conteúdo da literatura especializada analisada tende a reproduzir – e simultaneamente a

construir – esta ideia neutralizada e naturalizada de AAE, uma vez que não se dedica à análise da sua componente simbólica e do que implica em termos de relação entre Estado e sociedade.

Em suma, ao problematizar em torno da AAE, a literatura especializada: i) justifica a sua existência, acima de tudo, com as pressões para a monitorização da qualidade, às quais começa por associar as políticas de autonomia e descentralização, para passar depois a aliar a ideia de influências internacionais; ii) atribui-lhe funções que se relacionam principalmente com a gestão da organização escolar e dificuldades do foro técnico; iii) e constrói assim uma narrativa que apresenta a AAE como opção técnica e racional, que surge enquadrada nos novos modos de regulação e permite melhor gerir a escola.

Os modelos de ação

Embora em algumas ocasiões, a AAE seja definida enquanto processo, o conteúdo dos textos deixa largamente por discutir modelos de ação concretos, ficando a dimensão processual da AAE por desenvolver. Os autores dedicam-se extensamente, no entanto, aos princípios que devem orientar a ação, em particular quanto ao tipo de conhecimento, à relação da AAE com a regulação da educação, ao processo de escolha do modelo e à participação. É construída uma ideia de AAE em que se defende que esta deve surgir de um impulso interno e passar por uma ampla participação em processos que se querem baseados numa racionalidade científica, em modelos importados para a escola e numa lógica de dependência das políticas educativas – isto é, uma narrativa que valoriza uma força motriz interna e uma grande participação, mas em algo que é, em vários aspetos, estranho à escola. Aqui se denota mais uma vez uma tendência para procurar conciliar ideias que dificilmente se podem acrescentar umas às outras sem que seja realizado um trabalho que explore as tensões entre as mesmas.

Esta procura de conciliação é ainda encontrada em trechos que incluem ideias contrastantes, ou mesmo os dois polos de um binómio, na análise dos princípios que devem orientar a ação. É possível, por exemplo, defender-se a transferência de modelos de autoavaliação numa referência explícita à importância da construção

interna ou afirmar-se a dependência da AAE em relação às políticas educativas, ao mesmo tempo referindo explicitamente a ideia de independência em relação às mesmas.

Em suma, a literatura especializada: i) deixa praticamente por discutir modelos concretos de AAE, tanto ao nível dos processos como dos instrumentos; ii) dedica-se, no entanto, extensamente aos princípios que devem orientar a ação, construindo uma narrativa que procura conciliar ideias contrastantes e que elabora em torno de uma AAE dependente das políticas educativas, amplamente participada e nascida da vontade da escola, baseada numa racionalidade científica e em modelos elaborados em contextos externos à escola.

As fontes de legitimação

O conjunto de obras mais comumente mobilizadas para suportar as ideias apresentadas na literatura sobre AAE é constituído principalmente por obras de divulgação e tem entre os seus autores apenas um académico. Os textos mobilizam também organizações internacionais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE), a EFQM e a *Standing International Conference of Inspectorates*, (SICI) ou nacionais, como a IGE. Apenas em muito poucas ocasiões são mobilizados expressamente quadros teóricos, mas quando isto acontece os autores recorrem quase sempre ao paradigma das ‘escolas eficazes’. Para aprofundar a resposta a esta questão seria interessante analisar o conteúdo das obras mais referidas, o que conduziria o estudo a um outro contexto de produção – o da vulgarização – o que, por sua vez, constitui um bom exemplo de quanto pode ser frutífera a análise cruzada de todos os contextos identificados.

Reflexões finais

A análise dos textos guiada pelas questões de pesquisa sugeriu, também, algumas inferências, que permitem elaborar um pouco mais a partir do conteúdo da produção escrita sobre AAE em Portugal, contribuindo para a compreensão da forma como esta literatura é construída e a AAE narrada.

O conjuntural. Alguns fatores associados a qualquer das dimensões analisadas ocorrem de forma circunscrita no tempo, em períodos concretos que se relacionam com o seu conteúdo específico, enquanto outros foram identificados ao longo de todo o intervalo e de forma persistente. Tal característica do conteúdo dos textos analisados convida, por um lado, a que se descreva a construção do discurso sobre a AAE na literatura especializada como marcado por questões conjunturais, quer relacionadas com questões de política educativa – como é o caso da marca dos desenvolvimentos legislativos em torno do desempenho docente nas referências à avaliação do desempenho enquanto fator que leva ao aparecimento da AAE – quer relacionadas com racionais também delimitados espacial e temporalmente – como é exemplo a mobilização de uma ‘nova centralidade da escola’ como razão para o aparecimento da AAE, marcada por desenvolvimentos nas Ciências da Educação.

... e o nuclear. Por outro lado, esta marca conjuntural do conteúdo dos textos convida também à identificação daquilo que se destaca precisamente por ser estável e persistente, exercício que faz emergir uma imagem de contornos nítidos. Assim, nos textos analisados, a AAE: i) surgiu devido à pressão para a monitorização da qualidade, até 2009 devido às políticas de autonomia e descentralização e, desde 2007, devido às influências internacionais; ii) serve para garantir a qualidade, promover a mudança e a melhoria e produzir conhecimento; iii) enfrenta dificuldades acima de tudo técnicas; e iv) deve orientar-se por uma racionalidade de tipo científico e pelo que está expresso na lei, importar modelos de contextos externos à escola e basear-se numa ampla participação.

Os ‘processos perdidos’. Embora a AAE seja definida tanto enquanto processo como enquanto instrumento, a análise das dimensões restantes permite afirmar que ela é acima de tudo descrita na sua dimensão instrumental – ideias em torno das suas funções e finalidades são amplamente discutidas – enquanto a sua dimensão processual é praticamente deixada por discutir – ideias em torno de

processos e instrumentos têm uma presença apenas residual. A AAE é, portanto, acima de tudo trabalhada na sua dimensão instrumental e analisada como técnica de gestão. Mas há também uma presença muito grande de considerações sobre os princípios que devem orientar a ação, o que denota uma atitude prescritiva que, no entanto, não se debruça sobre as questões processuais, metodológicas, concentrando-se antes em linhas orientadoras.

A (im)possível articulação dos contrários. O conteúdo dos artigos denota ainda que a construção do corpo de conhecimentos sobre a AAE não se tem vindo a fazer pela discussão ou pelo antagonismo, uma vez que não se encontra um registo de debate ou argumentação nos textos analisados. Os textos denotam antes uma certa sobreposição ou justaposição, sendo o discurso construído pela sedimentação de ideias, mesmo que aparentemente contrastantes, quais camadas que pacifica e sucessivamente constroem um edifício plural, abrangente, unânime. Estas formas de sedimentação passam, por exemplo, pela adição de ideias contrastantes ou pela síntese-resolução de posições distintas e resultam, muitas vezes, numa narrativa que articula contrários de forma improvável. A vontade de articulação/harmonização é ainda detetada em afirmações que descrevem consensos alargados, como entre a comunidade científica e as autoridades públicas no que respeita ao valor da avaliação de escolas para garantir a sua qualidade.

A literatura sobre AAE tem-se vindo a construir não pela aceitação e exploração da incerteza, mas mais pela afirmação de soluções que procuram reduzi-la. Os autores não lançam questões, antes empilham respostas, pois não se trata de um convite para habitar algo que não se conhece, mas sim da tentativa de construir um edifício seguro, ‘tijolo a tijolo’. No entanto, o resultado parece-se mais com uma construção frágil, talvez porque de tanto desejar reduzir a incerteza, o processo acabe por articular o inarticulável.

Referências bibliográficas

- Afonso, A.** (2010) Políticas educativas e autoavaliação da escola pública portuguesa: apontamentos de uma experiência. *Estudos em Avaliação Educacional*, 21(46), 343-362.
- Afonso, N., & Costa, E.** (2011). A avaliação externa das escolas: um instrumento de regulação baseado no conhecimento. In J. Barroso & N. Afonso (org). *Políticas Educativas: Mobilização de conhecimento e modos de regulação*. (155-189) V.N. Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Azevedo, J. M.** (2007). Avaliação das escolas: fundamentar modelos e operacionalizar processos. In Conselho Nacional da Educação. *Avaliação das Escolas, Modelos e Processos*. Lisboa: Conselho Nacional de Educação.
- Bailey, P.** (2013) The policy dispositif: historical formation and method, *Journal of Education Policy*, 28(6), 807-827.
- Ball, S.** (2006 [1993]). What is policy? Texts, trajectories and toolboxes. In S. Ball, *Education Policy and Social Class – the selected works of Stephen J. Ball*. Oxford: Routledge.
- Ball, S.** (2009). Academies in context: Politics, business and philanthropy and heterarchical governance. *Management in Education*, 23(3), 100-103.
- Ball, S.** (2012). *Global Education Inc.: New Policy Networks and the Neo-Liberal Imaginary*. Abingdon: Routledge.
- Ball, S., & Junemann, C.** (2011). Education Policy and philanthropy – The changing landscape of English educational governance. *International Journal of Public Administration*, 34(10), 646-661.
- Bardin, L.** (2011). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Barroso, J.** (2000). Autonomie et modes de régulation locale dans le système éducatif. *Revue Française de Pédagogie*, 130, 57-71.
- Barroso, J.** (2005). O estado, a educação e a regulação das políticas públicas. *Educação e Sociedade*, 26(92), 725-751.
- Barroso, J., Carvalho, L.M., Fontoura, M., Afonso, N., & Costa, E.** (2008). *The social and cognitive mapping of policy - The education setor in Portugal*. Final report. Orientation 1 – WP 6, Project KNOWandPOL. Disponível em <http://www.knowandpol.eu/>
- Carvalho, L. M., & Costa, E.** (2017). Avaliação externa das escolas em Portugal: atores, conhecimentos, modos de regulação. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, 33(3), 685-705

- Delvaux, B.** (2009). Qual o papel do conhecimento na ação pública? *Educação & Sociedade*, 30(109), 959-985.
- Foucault, M.** (1978). A “governamentalidade”. In *M. Foucault, Ditos e escritos. Volume IV: Estratégia, poder-saber*. (pp. 281-305). Rio de Janeiro: Forense Universitária.
- Gonçalves, A. C.** (2015). A produção escrita sobre auto-avaliação de escolas em Portugal (1986-2014). Contributo para a compreensão da construção discursiva de uma política. Dissertação de Mestrado em Ciências da Educação na Área de Administração e Política Educacional, Universidade de Lisboa, Instituto de Educação, Lisboa.
- Lascombes, P., & Le Galès, P.** (Dir.) (2004). *Gouverner par les Instruments*. Paris: Presses de Science Po.
- Lascombes, P., & Le Galès, P.** (2007). Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments — From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation. *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*. 20(1), 1-21.
- Mainardes, J.** (2006). Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais”. *Educação & Sociedade*, 27(94), 47-69.
- Maroy, C., & Dupriez, V.** (2000). La regulation dans les systèmes scolaires: proposition théorique et analyse du cadre structurel en Belgique francophone. *Revue Française de Pédagogie*, 130, 57-71.
- Maroy, C.** (2004). *Regulation and Inequalities in European Education Systems*. Final Report.
- Maroy, C.** (2009). Convergences and hybridization of educational policies around ‘post bureaucratic’ models of regulation. *Compare: A Journal of Comparative and International Education*, 39(1), 71-84.
- Ministério da Educação (2006).** *Relatório final da atividade do Grupo de Trabalho para a Avaliação das Escolas*. Lisboa: ME.
- Ministério da Educação (2011).** *Propostas para um novo ciclo de avaliação externa de escolas. Relatório final do Grupo de Trabalho para a Avaliação Externa das Escolas*. Lisboa: ME.
- Muller, P.** (2000). L’analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l’action publique. *Revue Française de Science Politique*, 50(2), 189-208.
- Nambissan, G. & Lall, M.** (2011). Introduction: Education, Globalisation and Social Justice. In Lall, M. & Nambissan, G. (eds.) *Education and social justice in the era of globalisation in India and the UK*. (pp. 1-24) New Delhi: Routledge.
- Olmedo, A., Bailey, P., & Ball, S.J.** (2013). To Infinity and Beyond...: Heterarchical governance, the Teach For All Network in Europe and the making of profits and mind. *European Educational Research Journal*, 12(4), 492-512.

Ozga, J. (2008). Governing Knowledge: research steering and research quality. *European educational Research Journal*, 7(3), 261-272.

Sellar, S., & Lingard, B. (2013). The OECD and global governance in education. *Journal of Educational Policy*, 28(5), 710-725.

Triantafillou, P. (2004). Conceiving 'network governance: The potential of the concepts of governmentality and normalization, Working Paper 4, Roskilde, Denmark, Centre for Democratic Network Governance, available at: <http://diggy.ruc.dk:8080/retrieve/12246>

Legislação consultada

Lei n.º 46/86 de 14 de outubro. Lei de Bases do Sistema Educativo.

Lei n.º 31/2002 de 20 de dezembro. Sistema de avaliação da educação e do ensino não superior.

Apêndice — Títulos Analisados

Teses de doutoramento sobre autoavaliação de escolas

- Castro, H.** (2012). *Avaliação das escolas: entre o ritual de legitimação e o gerenciamento da imagem: um estudo de caso múltiplo*, Tese de Doutoramento em Ciências da Educação, Universidade Católica Portuguesa, Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação, Lisboa.
- Correia, S.** (2012). *Dispositivo de Autoavaliação de Escola: entre a lógica do controlo e a lógica da regulação*. Tese de Doutoramento em Ciências da Educação Especialidade de Desenvolvimento Curricular, Universidade do Minho, Instituto de Educação, Braga.
- Gonçalves, R.** (2013). *A construção e utilização de um sistema de autoavaliação em duas escolas secundárias*. Tese de Doutoramento em Educação na Área de Avaliação em Educação, Universidade de Lisboa, Instituto de Educação, Lisboa.
- Melo, R.** (2009). *Autoavaliação e regulação nas escolas – O projeto QUALIS de autoavaliação das escolas e unidades orgânicas da Região Autónoma dos Açores*. Tese de Doutoramento em Ciências da Educação, Universidade Católica Portuguesa, Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação, Lisboa.
- Reis, M.** (2010). *Papel da Assessoria na Autoavaliação das Escolas*. Dissertação de Doutoramento em Ciências da Educação, Universidade de Aveiro, Departamento de Educação, Aveiro.
- Silvestre, M.** (2013). *Avaliação das Escolas. Avaliação nas Escolas*. Tese de Doutoramento em Ciências da Educação, Universidade de Évora, Escola de Ciências Sociais, Évora.
- Simões, G.** (2010). *Autoavaliação da Escola: Regulação de Conformidade e Regulação de Emancipação*. Tese de Doutoramento em Educação na Área de Administração e Política Educacional, Universidade de Lisboa, Instituto de Educação, Lisboa.

Artigos sobre autoavaliação de escolas em revistas científicas

- Afonso**, A. J. (2009). Políticas educativas e *accountability* em educação: Subsídios para um debate iberoamericano. *Sísifo, Revista de Ciências da Educação*, 9, 57-70.
- Afonso**, A. J. (2001). As escolas em avaliação: avaliabilidade e responsabilização. *Administração Educacional*, 1, 22-25.
- Alves**, M. P. & Correia, S. (2006). Autoavaliação de escola: um meio de inovação e de aprendizagem. *Investigar em Educação*, 5, 151-182.
- Benavente**, A. (1990). Avaliação e Inovação educacional. Notas e Reflexões. *Inovação*, 3(4), 33-46.
- Castro**, H. & Alves, J. M. (2013a). Avaliação de escolas: ritual de legitimação e gerenciamento de impressões. *Educação: Temas e Problemas*, 12-13, 121-142.
- Castro**, H. & Alves, J. M. (2013b). Avaliação de Escolas: o gerenciamento da imagem ao serviço da legitimação. *Revista Portuguesa de Investigação Educacional*, 13, 49-82.
- Clímaco**, M. C. (1990). A Avaliação e a Renovação das Escolas. Indicadores de desempenho. *Inovação*, 3(4), 109-116.
- Clímaco**, M. C. (1991). Os Indicadores de Desempenho de Escola na Gestão e Avaliação da Qualidade Educativa. *Inovação*, 4(2/3), 87-125.
- Fialho**, I. (2009). A qualidade de ensino e a Avaliação das Escolas em Portugal: Contributos para a sua história recente. *Educação: Temas e Problemas*, 7, 99-116.
- Góis**, E. (1997). A autoavaliação das políticas da escola. *Inovação*, 10(2/3), 241-258.
- Gomes**, S. & Fialho, I. (2013). Autoavaliação institucional: um instrumento ao serviço da qualidade da educação. *Educação: Temas e Problemas*, 12-13, 157-173.
- Luís**, M. & Costa, J. A. (2009). A autoavaliação de escolas em Portugal: um olhar através dos relatórios da IGE. *Revista Portuguesa de Investigação Educacional*, 8, 61-76.
- Margalha**, A., Saias, F. & Cid, M. (2012). Comunicação no processo de autoavaliação: construção de um plano de comunicação num agrupamento de escolas do Alentejo. *Educação: Temas e Problemas*, 11, 85-95.
- Marques**, F. A. (2003). A Construção de um Dispositivo de Autoavaliação como Estratégia de Gestão Organizacional. *Administração Educacional*, 1, 88-101.
- Mateus**, L. & Fialho, I. (2012). A Autoavaliação e o acompanhamento da prática letiva do Alentejo Litoral - um olhar externo. *Educação: Temas e Problemas*, 11, 7-23.
- Miranda**, A. & Mangerico, P. (2012). Avaliação externa e autoavaliação: Duas modalidades complementares? *Educação: Temas e Problemas*, 11, 25-43.

- Palma, J.** (2001). O papel das diferentes modalidades de avaliação das escolas na regulação das políticas educativas. *Administração Educacional*, 1, 36-40.
- Póvoa, M. F.** (2001). O papel da avaliação no desenvolvimento da qualidade da escola. *Administração Educacional*, 1, 53-54.
- Rufino, C.** (2007). Avaliação interna das escolas e circulação de políticas públicas num espaço educacional europeu. *Sísifo, Revista de Ciências da Educação*, 4, 29-38.
- Simões, G. M.** (2007). Autoavaliação das escolas e a regulação da ação pública em educação. *Sísifo, Revista de Ciências da Educação*, 4, 39-48.
- Soares, M. M., Barreira, C. & Bidarra, M. G.** (2012). Impacto e efeitos da avaliação externa no processo de autoavaliação das escolas. *Educação: Temas e Problemas*, 11, 45-68.
- Veloso, L., Abrantes, P. & Craveiro, D.** (2010). A avaliação externa de escolas como processo social. *Educação Sociedade & Culturas*, 33, 69-88.

Documentos sobre autoavaliação de escolas publicados pela IGE

- Inspeção-Geral da Educação (2000a).** *Avaliação integrada das escolas: Avaliação integrada das escolas. Relatório nacional. Ano letivo 1999-2000.* Lisboa: ME - IGE.
- Inspeção-Geral da Educação (2000b).** *Avaliação integrada das escolas. Síntese dos resultados. Ano letivo 1999-2000.* Lisboa: ME - IGE.
- Inspeção-Geral da Educação (2002a).** *Avaliação integrada das escolas: 1º ciclo do ensino básico – Roteiro.* Lisboa: ME - IGE.
- Inspeção-Geral da Educação (2002b).** *Avaliação integrada das escolas: 2º e 3º ciclos do ensino básico – Roteiro.* Lisboa: ME - IGE.
- Inspeção-Geral da Educação (2002c).** *Avaliação integrada das escolas: ensino secundário – Roteiro.* Lisboa: ME - IGE.
- Inspeção-Geral da Educação (2002d).** *Avaliação integrada das escolas: organização e gestão. Ensino público.* Lisboa: ME - IGE.
- Inspeção-Geral da Educação (2002e).** *Avaliação integrada das escolas: apresentação e procedimentos.* Lisboa: ME - IGE.
- Inspeção-Geral da Educação (2004).** *Atas da 1.ª Convenção da Inspeção-Geral da Educação.* Lisboa: IGE
- Inspeção-Geral da Educação (2005).** *Efetividade da Autoavaliação das Escolas — Roteiro.* Lisboa: ME - IGE.

- Inspeção-Geral da Educação (2008).** *Avaliação externa de escolas - Relatório 2006-2007.* Lisboa: ME - IGE.
- Inspeção-Geral da Educação (2009a).** *Avaliação externa de escolas. Referentes e instrumentos de trabalho.* Lisboa: ME - IGE.
- Inspeção-Geral da Educação (2009b).** *Avaliação externa de escolas - Relatório 2007-2008.* Lisboa: ME - IGE.
- Inspeção-Geral da Educação (2009c).** *Efetividade da Autoavaliação das Escolas — 2004-2007 — Relatório.* Lisboa: ME - IGE.
- Inspeção-Geral da Educação (2010).** *Avaliação externa de escolas - Relatório 2008-2009.* Lisboa: ME - IGE.
- Inspeção-Geral da Educação (2010).** *Programa Acompanhamento – Autoavaliação das Escolas. Relatório 2010.* Lisboa: ME - IGE.
- Inspeção-Geral da Educação (2011a).** *Avaliação Externa das Escolas: Avaliar para a Melhoria e a Confiança – 2006-2011* Lisboa: ME - IGE.
- Inspeção-Geral da Educação (2011b).** *Avaliação externa de escolas - Relatório 2009-2010.* Lisboa: ME - IGE.
- Inspeção-Geral da Educação (2012).** *Avaliação Externa das Escolas 2010-2011 – Relatório.* Lisboa: ME - IGE.
- Inspeção-Geral da Educação (2013).** *Avaliação Externa das Escolas 2011-2012 — Relatório.* Lisboa: ME - IGE.
- Inspeção-Geral da Educação (2014a).** *Documentos de enquadramento. Quadro de referência para a avaliação das escolas - 2014-2015.* Lisboa: ME - IGE.
- Inspeção-Geral da Educação (2014b).** *Documentos de enquadramento. Documento de apresentação da escola ou agrupamento - 2014-2015.* Lisboa: ME - IGE.
- Inspeção-Geral da Educação (2014c).** *Documentos de enquadramento. Escala de avaliação - 2014-2015.* Lisboa: ME - IGE.
- Inspeção-Geral da Educação (2014d).** *Documentos de enquadramento. Metodologia - 2014-2015.* Lisboa: ME - IGE.
- Inspeção-Geral da Educação (2014e).** *Documentos de enquadramento. Agenda de trabalho - Escola Secundária (3.º Ciclo do Ensino Básico e Ensino Secundário) - 2014-2015.* Lisboa: ME - IGE.
- Inspeção-Geral da Educação (2014f).** *Documentos de enquadramento. Agenda de trabalho - Agrupamento de Escolas (Educação Pré-Escolar e Ensino Básico / Educação Pré-Escolar, Ensino Básico e Ensino Secundário) - 2014-2015.* Lisboa: ME - IGE.

Inspeção-Geral da Educação (2014g). *Documentos de enquadramento. Agenda de trabalho - Agrupamento de Escolas com uma Escola Básica para além da Escola-Sede - 2014-2015.* Lisboa: ME - IGE.

Inspeção-Geral da Educação (2014h). *Documentos de enquadramento. Agenda de trabalho - Agrupamento de Escolas com 2 ou mais Escolas Básicas para além da Escola-Sede - 2014-2015.* Lisboa: ME - IGE.

Inspeção-Geral da Educação (2014i). *Documentos de enquadramento. Plano de melhoria da escola - 2014-2015.* Lisboa: ME - IGE.

Ministério da Educação (2006). *Relatório final da atividade do Grupo de Trabalho para a Avaliação das Escolas.* Lisboa: ME.

Ministério da Educação (2011). *Propostas para um novo ciclo de avaliação externa de escolas. Relatório final do Grupo de Trabalho para a Avaliação Externa das Escolas.* Lisboa: ME.

SICI (2007a). *Autoavaliação das escolas em treze países ou regiões da europa. Projeto ESSE.* Lisboa: ME - IGE.

SICI (2007b). *Eficácia da autoavaliação nas escolas: exploração dos principais pontos relacionados com o papel e as funções de inspeção. Projeto ESSE.* Lisboa: ME - IGE.

SICI (2009a). *Programa de Aferição da Efetividade da Autoavaliação das Escolas. Projeto Effective School Self-Evaluation. Apresentação.* Lisboa: ME - IGE.

SICI (2009b). *Programa de Aferição da Efetividade da Autoavaliação das Escolas. Projeto Effective School Self-Evaluation. Orientações para as visitas às escolas.* Lisboa: ME - IGE.

SICI (2009c). *Programa de Aferição da Efetividade da Autoavaliação das Escolas. Projeto Effective School Self-Evaluation. Indicadores de Qualidade.* Lisboa: ME - IGE.

CAPÍTULO 3

Autoavaliação da escola — Regulação de conformidade e regulação de emancipação

Autoavaliação da escola — Regulação de conformidade e regulação de emancipação

Graça Jegundo Simões

Introdução

Passou já uma década desde o início da investigação que ancorou a minha tese de doutoramento (Simões, 2010). Três ondas de políticas distintas foram passando pelas escolas¹. Apesar de se perceber um ampliar da preocupação com a avaliação interna nos planos estratégicos exigidos, muito por conta da avaliação externa, crê-se que o núcleo das problemáticas que a envolvem continua a ser o mesmo, sobretudo a partir da perspectiva de regulação emancipatória com que se construiu o estudo compreensivo aqui em foco. As duas tendências dominantes em confronto – a “velha” burocrática e profissional e a “nova” gerencialista – mantêm-se ativas na regulação interna e externa das escolas, modelando a sua estabilidade de fundo, mas impermeabilizando-as a mudanças estruturais e sustentadas que ancorem projetos educativos coerentes e transparentes.

A “tese” de que a autoavaliação pode e deve ser o instrumento privilegiado de construção de conhecimento e identidade, devolvendo aos contextos educativos a responsabilidade pelos “acordos” que o Estado se mostra incapaz de conseguir, continua bem atual e pertinente, desta perspectiva em que nos colocamos. No entanto, há três aspetos, globais e estruturais, da regulamentação e regulação das políticas educativas que continuam obstáculos e exigem mudanças: a organização do tempo e do trabalho letivo dos docentes, reconhecendo que a

1 Identificadas com os ministros da educação Maria de Lurdes Rodrigues, Nuno Crato e Tiago Brandão Rodrigues.

intensificação “mata” a disponibilidade e a capacidade para aprender e fazer mudanças; a formação de docentes, inicial e contínua, alinhada por prioridades pedagógicas e organizativas, com forte componente de reflexão e de ação, facilitada e valorizada no currículo dos docentes; a organização curricular do ensino básico, incluindo disciplinas e programas, limpando-a da excessiva compartimentação e acumulação de conteúdos, numa lógica que contraria o projeto humanista de educação, ou seja, o de apostar na construção de pessoas e sociedades mais cultas e livres.

Com o alívio destes três espartilhos do sistema educativo, haveria então que apostar e exigir mais nos contextos educativos, num quadro não apenas retórico de autonomia, em que a avaliação interna emergisse e se impusesse como o seu instrumento central. Entretanto, cumpre-nos fazer os caminhos, percebendo como neles se interpenetram os modos instituídos (Instituições), os modos imaginados (Ideias) e os modos praticados (Interesses) (Surel, 2004), sempre atualizados nos contextos e, logo, sempre com uma margem de liberdade – para mudar ou fazer tudo na mesma.

Problemática

Tratando-se de um estudo ancorado em três escolas, tomadas como unidades organizacionais, o suporte teórico que mais se evidencia é o da análise organizacional, na teoria da ação estratégica, oriunda da sociologia das organizações (Friedberg & Crozier, 1977), com a focalização no “jogo” de interesses dos atores, perante pressões e políticas que lhes são exteriores. A questão de pesquisa inicial – “Que mudanças se percebem e se vivem nas escolas públicas na sequência da introdução de processos formais e institucionalizados de autoavaliação?” – é claramente endereçada e respondida numa perspetiva formada a partir deste quadro teórico.

No entanto, na segunda questão de pesquisa – “Em que medida e de que forma a autoavaliação serve de instrumento a uma regulação horizontal e autónoma da organização escolar?” – o aparelhamento teórico implica uma perspetiva mais descolada do contexto das práticas, num paradigma construtivista de análise das políticas públicas, que amplia os olhares e as leituras dos processos políticos,

combinando a macropolítica com a micropolítica, ou seja, “integrando os contextos de formulação e produção e o de as pôr em prática”, com a inevitável reinterpretação, adaptação e transformação das políticas (van Zanten, 2004, p. 14). Neste quadro teórico, além de se reforçar a vertente “macro” da ação política, que pode disseminar ideias através de variados instrumentos, também se incluem os efeitos inversos de captação dos ajustamentos práticos, arrumados e transformados em suposto conhecimento sustentador de novas formulações políticas.

A avaliação das escolas é um destes instrumentos, por excelência, mobilizado sempre que se abordam as políticas educativas e a regulação do sistema de educação. Esta entrada pelos instrumentos, denominada de incrementalista, acentua o aspeto pragmático das políticas e a sua tendência para a estabilidade, na medida em que “a inovação reside menos na criação do que na capacidade de agregação, nas técnicas de recomposição e na produção de mudanças mínimas” (van Zanten, 2004, p. 26). Neste ponto de vista, tanto o Estado determina o que fazem as Escolas, como as Escolas determinam o que faz o Estado, emergindo, então, o conceito de ação pública, que procura dar conta desta complexidade, ao privilegiar uma visão mais horizontal e circular das políticas públicas, em detrimento da conceção linear e hierárquica, obrigando o investigador a alargar o campo de investigação (Delvaux, 2007).

Dentro da análise das políticas públicas, há que considerar ainda a abordagem cognitiva, que as considera “empresas de construção da realidade” (Mangez, 2007), combinando a forma como os atores constroem uma ligação ao mundo, no que é e no que deveria ser (Muller, 2003). Nesta perspetiva, surge o conceito de referencial, enquanto ideia dominante ou tendencialmente dominante de entender o mundo e, logo, determinante no traçar de políticas públicas. O referencial de “governança”, definida por Jessop (2003) como a “arte complexa de conduzir múltiplas agências, instituições e sistemas, que são simultaneamente autónomos, uns dos outros, e estruturalmente agregados através de diversas formas de interdependência” (p.1), muito disseminado no âmbito da União Europeia, veicula, ao mesmo tempo que disfarça, uma perspetiva neoliberal em que “o Estado funcionaria como um parceiro entre outros, legitimando-se na sua capacidade de persuasão moral e de mediação da inteligência coletiva” (Jessop, 2003, pp. 12-13). Esta governança exige que os parceiros sociais se comprometam com

uma autorregulação da conduta, em nome de um projeto social, substituindo-se o “Estado propulsivo” ao “Estado dirigista” e regulando-se a ação política não por normativos uniformes, mas por referenciais de partida e de chegada, ou seja, com orientações “ideológicas” e metas de resultados. O papel da avaliação das escolas (externa e interna) alinha-se, claramente, neste referencial, como instrumento desta “governança”. No entanto, é reconhecido o centralismo do sistema educativo português e são muitos os estudos sobre a questão da autonomia das escolas, que denunciam os riscos da sua responsabilização sem a transferência de recursos e, mais recentemente, a falácia dos “Contratos de Autonomia”, em que as escolas são contratantes sem poder real e em que o que acaba contratado é residual e pouco muda ou deixa mudar na organização global da escola, funcionando apenas como um poder simbólico.

Assim, a lógica burocrática e profissional mantém-se forte, dentro das escolas, legitimada pela persistência do Estado centralista, que manda e exige que se obedeça. A vincar este centralismo, temos ainda a crescente recolha de dados em plataformas digitais, geridas por diversos serviços centrais, num efeito inverso de complexificação e de intensificação do trabalho administrativo cego e, logo, num reforço do controlo de toda a ação das escolas.

A outra lógica, de cariz gerencialista e concorrencial, tem-se instalado crescentemente, sobretudo nas franjas periféricas das organizações, mas mostrando-se desadequada à natureza do serviço público, em particular do da educação. Ainda assim, estão bem estudados os efeitos negativos deste novo paradigma de regulação pelos resultados e das competências performativas e concorrenciais, em nada compatíveis com o paradigma da qualidade educativa medida pela formação integral dos jovens e pelas finalidades da democracia e da igualdade social. O reducionismo dos currículos ao básico e mensurável e a promoção das atitudes meritocráticas põem em causa a demanda de equilíbrio e humanização social, incluindo a esfera económica, em nome da qual se aplicam muitas das reduções.

Em suma, e de forma sintética, no quadro da análise das políticas públicas, a escola, simultaneamente, um ponto de receção e de produção de ação pública, onde se cruzam referenciais, se ativam instrumentos e se jogam interesses.

Neste alinhamento teórico, entrou, então, o conceito de lógicas de ação, definido por Sarmiento (2000) como “conteúdos de sentido, relativamente

estáveis e consolidados, com que os atores interpretam e monitorizam a ação nas organizações escolares, ordenando (...) a realidade organizacional aparentemente fragmentária e dispersa” (p.147). Acrescenta o autor que estas se constroem “no curso da ação, exprimem-se antecipatoriamente como disposições para a ação e reconstituem-se *a posteriori*, como modo de justificação da ação” (p.149). Com este instrumento teórico, Sarmiento (2000) construiu uma matriz de cinco lógicas, presentes nas escolas primárias portuguesas, que em muito se articula com as problemáticas sintetizadas antes: a de serviço público, a de profissional, a de desenvolvimento local, a de mercado e a dos direitos da criança. Por sua vez, em Demailly, Gadey, Deubel e Verdière (1998) identificam-se quatro lógicas presentes na avaliação das escolas: a dos meios, a do modernismo organizacional, a de mercado e a do projeto crítico e democratizante. Já Derouet (1992) havia sinalizado três naturezas nas escolas francesas, cruzando feixes de lógicas de ação – a cívica, a industrial e a doméstica – com um paralelismo muito evidente com o caso português, com os seus liceus, as suas escolas técnicas e as outras surgidas já na década de 70, do século XX, sobretudo com o regime democrático. Apesar da reforma do sistema e da uniformização das escolas, as diferenças de “natureza” vão persistir, como se revela no estudo, dando conta da importância do instituído, bem como da tradução e atualização das políticas nos contextos de prática.

A instrumentação do referencial neoliberal, com o Estado a querer partilhar responsabilidades com os parceiros, neste caso, as escolas, passa primeiro pela disseminação da retórica da autonomia, traduzida em normativos pouco operacionais e consequentes, contribuindo, no entanto, para o quebrar dos laços solidários entre o Estado e as Escolas, ou melhor, os professores, com o crescer de uma desconfiança mútua que vai muito além da oposição nas questões profissionais. O que está em causa é o sentido da ação educativa, dos princípios e finalidades que a orientam, que o Estado deixa numa esfera ambivalente, de forma a não colidir com opções diversas e muitas vezes difíceis de conciliar, oriundas de instâncias, públicas e privadas, que, a coberto da sua suposta autonomia e responsabilidade social, lançam programas e projetos que desembocam nas escolas, deixando-lhes a autonomia e responsabilidade da adesão.

Aberto este campo da livre iniciativa, muito assente numa lógica de concorrência por recursos e notoriedade, fica também aberta a problemática da regulação da

equidade e da qualidade do serviço educativo. A avaliação externa das escolas, na instrumentação delegada da Inspeção-Geral da Educação e nas provas e exames nacionais, poderá dar conta de uma certa regulação nuclear, mas o mais expressivo e significativo da ação educativa escapará sempre a estas “pinças” externas. A única regulação possível será, pois, a interna, de cada escola, e de cada unidade de gestão, acordados que sejam reais e coerentes projetos educativos e reais e consequentes instrumentos de autoavaliação e avaliação interna, que sustentem três exigências fundamentais da esfera pública: a de responder perante o Estado e garantir a equidade; a de responder perante a comunidade e, de forma transparente, construir parcerias que compensem o quebrar das alianças com o Estado; e, mais importante, a de concretizar a Escola como uma comunidade profissional, que analisa o seu trabalho, recolhe e reflete sobre dados e programa com conhecimento, adequando as respostas aos contextos.

Mas muitas vezes o ‘evidente mente’ (Nóvoa, 2005). Nas teorias da formação, e da aprendizagem, em geral, a implicação do formando é essencial para haver aprendizagem, mas também é precisa uma componente de desafio, um questionar dos lugares comuns. Mesmo com dinâmicas intrínsecas e vigorosas, se a avaliação interna se ficar pelo conhecimento do que é a realidade e não impulsionar a mudança e o aperfeiçoamento – o que poderia ser – ficará diminuída no seu poder transformador. Para tirar “o retrato”, proliferam modelos, no mercado, comodistas, prontos a aplicar, numa lógica quantitativa e, sobretudo, de resultados; numa lógica reprodutora de conformidades e não de produção de opções emancipatórias. Para impulsionar a mudança há uma componente de formação que precisa de ser reforçada no seio das escolas, não no catálogo didatista e instrumental hoje dominante, mas apostando no campo da sociologia e da filosofia, desconstruindo rotinas, questionando desejos e possibilidades.

O conceito de regulação emancipatória inspira-se muito no legado de Paulo Freire (1980, 2009) e pretende designar um referencial de Escola hoje muito esquecido, mas muito difícil de negar: um lugar de rigor e liberdade, em que todo o trabalho se dirija para a construção da pessoa autónoma, capaz de pensar e escolher o melhor para si e para os outros – faz o que quer e sabe porquê. Esta regulação emancipatória é, nesta tese, pensada em três níveis: o da Escola, enquanto organização aprendente; o dos professores, enquanto profissionais criadores; o dos alunos, enquanto coautores da sua aprendizagem.

Outro conceito central da tese é o de competências coletivas (Boreham, 2004). É comum que nas abordagens culturais se conclua não haver uma cultura de avaliação nas escolas, resistindo os professores, avaliadores por excelência, a serem avaliados, com as possíveis consequências na diminuição da sua autoridade e, logo, enfraquecendo todo o processo educativo. Mas também é consensual que qualquer cultura é produto de longas sedimentações. Assim, num contexto “de emergência”, em que a escola e os professores necessitam de responder às diversas ameaças, podendo entender-se a avaliação como uma delas, pode desenhar-se um cenário de mobilização, em torno dos núcleos formalizados ou núcleos de projeto, em que se agreguem disposições para a ação, se formulem acordos em decisões discutidas e sustentadas e se invista coletivamente em projetos autónomos, naturalmente inseridos no todo organizacional, ou por ele legitimado. A competência coletiva não implica acordos de valores, nem necessidade de envolvimento afetivo, mas antes o compromisso profissional, o respeito cívico e deontológico. Neste coletivo, anula-se o sentido competitivo original do conceito de competência individual e transfere-se a sua definição de “saber fazer” (executar) e “saber agir e interagir” (tomar iniciativas) (Le Boterf, 2005) para o sentido do interesse coletivo, o princípio da cooperação, do pôr em comum, num “ganho combinatório ótimo” (Innerarity, 2010, p. 243). A autoavaliação e a avaliação interna no seu todo pode supor-se serem bons mobilizadores destas competências coletivas e é de supor também que “a qualidade” de uma Escola esteja muito na sua promoção.

Opções metodológicas

As questões de pesquisa emergem de preocupações situadas no contexto de trabalho, nas escolas, enquanto docente e formadora, e de o outro contexto em que se ingressa – o académico e de investigação – que alargando e enriquecendo amplamente o questionamento, também clarifica a pertinência de uma entrada compreensiva e crítica nesses contextos de base da ação educativa, como se argumentou anteriormente. Assim, a primeira opção foi por um estudo naturalista (Afonso, 2005), desenvolvido dentro das escolas, com a possível feição etnográfica, ou seja, com a investigadora dentro da investigação e sem

qualquer corte na “paisagem” real. Foram escolhidas três escolas secundárias da cidade de residência, procurando o equilíbrio entre o estranho e o familiar. Eram contextos desconhecidos, dos quais não se fazia parte, mas em que se havia estabelecido uma entrada ao dinamizar uma oficina de formação, e se tinham construído relações de colaboração com alguns docentes, de algum modo ligados às equipas de avaliação interna de cada uma delas. Foram estes que fizeram as pontes para a formalização da entrada e também para o desenho da investigação, ajudando a identificar os nós e os informantes significativos. A contrapartida era continuar a apoiar as equipas, mas a própria pesquisa foi encarada por estes docentes como adjuvante do seu trabalho. Foi à mitologia que fomos buscar os nomes para estas escolas, depois de uma primeira caracterização que nos inspirou: Atena, herdeira de um liceu; Hefesto, herdeira de uma escola técnica; Sísifo, muito mais recente e situada na periferia da cidade.

Qualitativo é outro atributo da natureza essencial da investigação, porque nada do que se procurou era traduzível em quantidade, e mesmo os números, quando entram nela, não valem pela quantidade, mas pelo seu significado relativo em termos de dimensão ou intensidade. A palavra é a grande protagonista deste estudo, tendo mesmo crescido o seu poder ao longo da investigação, para aparecer dominadora na análise interpretativa. Na formulação simples, de Bogdan e Biklen (1994), “são as realidades múltiplas e não uma realidade única que interessam ao investigador” (p. 62).

A entrevista seria, assim, a ferramenta privilegiada e estavam desenhadas três exploratórias, coletivas – uma em cada escola – com as equipas de autoavaliação ou avaliação interna, para depois se definirem as subsequentes, com os informantes privilegiados acordados. No entanto, e dado o contexto político muito agitado e hostil², não havia clima para se abordar o tema “avaliação”. Tudo o que se pudesse recolher estaria inevitavelmente inquinado pelas emoções reativas e situadas e não era isso que nos interessava. A primeira estratégia foi sair do terreno com a documentação que tinha sido possível recolher e adiar para o ano letivo seguinte as entrevistas. A segunda, numa decisão de recurso,

2 Entre outras mudanças legislativas, em janeiro de 2008 foi lançado novo modelo de avaliação de docentes, que desencadeou um clima de agitação geral e profunda nas escolas, dando à palavra “avaliação” uma significação maldita.

mas que se revelou muito profícua, foi optar por manter as entrevistas coletivas como formato exclusivo para a recolha de dados. Esta estratégia foi iluminada pela prevista dificuldade e resistência dos docentes em falarem de escola e avaliação, antecipando que, em grupo, se sentiriam mais confortáveis, projetando um lugar mais seguro, pela presença coletiva e até solidária, reproduzindo modelos familiares de reunião. Teríamos apenas de acautelar a tendência da entrevista para “sessão de lamentos” ou de contestação, facilmente potenciada por este formato (Watts & Ebbutt, 1987, p. 32), o que se conseguiu com uma semiestruturação prévia e com uma moderação amigável, que deixava diluir o papel de investigadora, natural numa perspetiva compreensiva e aplicando saberes de vários metodólogos: “Entrevistar criativamente é entrevistar com determinação atendendo ao contexto” (Douglas, cit. por Foddy, 2002); “Se a tua personalidade não te permite revelar algo de teu, não deves esperar grandes revelações dos entrevistados” (Rubin & Rubin, 1995, p. 40).

Avançou-se, então, para a definição dos grupos – entre três e cinco elementos – optando por respeitar a organização formal das estruturas educativas: coordenadores de departamento, diretores de turma, alunos das associações de estudantes e encarregados de educação das associações respetivas. Com os funcionários, foi mais difícil formar o grupo e, sobretudo, garantir a sua representatividade, por não terem associações e por serem indicados pela direção. No final, foram também entrevistados os diretores, mas em separado, porque rejeitaram a entrevista coletiva.

Todas as entrevistas foram gravadas, transcritas e dadas a ler aos entrevistados, que tiveram oportunidade de corrigir ou acrescentar o que julgassem importante para clarificar o seu pensamento. Uma das recomendações e esforço de moderação, nas entrevistas, era a disciplina das falas, sem sobreposições, para facilitar a transcrição, o que não se consegue totalmente, sendo uma das limitações ou dificuldades desta metodologia. No entanto, no cômputo final, esta opção foi claramente muito enriquecedora do estudo, pois não tivemos só a perspetiva dos grupos, mas a perspetiva em grupo, ali mesmo construída durante a entrevista e apanhada em direto.

Como qualquer investigação qualitativa, todo o trabalho de análise passou pela análise do conteúdo e pela categorização, mas num processo muito próprio, de arranjos sucessivos, por rondas de diálogo entre o material recolhido e as

questões de pesquisa, ou seja, “em idas e voltas interativas entre a classificação, a comparação e a interpretação” (Maroy, 2005, p. 128), num esforço de distanciamento ou de “subjetividade rigorosa” (Wolcott, 1994, p. 335). Do ponto de vista prático, os discursos diretos e as notas de campo eram sempre colocados com coluna à margem, na qual iam entrando as análises, num esforço de categorização cada vez mais afinado. Também se optou por não seccionar demasiado os discursos, respeitando o sentido completo de uma ideia, sem preocupação com a sua extensão, em unidades de sentido (de registo e contexto) (Bardi, 2008; Ghiglione & Matalon, 2001; Vala, 2005).

Cada escola foi tratada em separado, mas aplicando sempre a mesma estratégia e a abertura das mesmas “gavetas”, ou seja, ficheiros de categorias. Assim, de uma primeira categorização de entrada em três áreas (“contexto”, “política” e “efeito”), cada uma com várias categorias, passámos para outra já alinhada por eixos de análise. Na primeira, a do contexto, ficámos com imagem projetada, imagem interna, avaliação interna, informação e participação, gestão e liderança. Na segunda, relativa à política de autoavaliação, arrumámos as onze categorias iniciais em quatro: origem, legitimação, dispositivo e resultados. Na última, na qual a semântica quantitativa nos tinha revelado muito menos informação, deixámos apenas uma, a dos efeitos, que na interpretação final surge com o título “Como tudo não acabou – efeitos e possibilidades”.

No fim, quisemos assumir a natureza retórica da etnografia, com a natureza textual da interpretação, a materialidade simbólica dos constructos com que trabalha e a dimensão construtiva da produção de relatos (Sarmiento, 2000), mas quisemos ainda autonomizar os discursos dos informantes e construir um verdadeiro diálogo com eles, deixando transparente o processo de interpretação e desafiando a compreensão intersubjetiva. Por outro lado, até então tínhamos passado meses a aprisionar os diálogos dos informantes, seccionando-os, agrupando-os, arrumando-os em grelhas. Agora parecia profícuo libertá-los de novo e por isso se optou, na redação da tese, por uma estrutura de paginação em colunas – uma para as palavras dos entrevistados, outra, em paralelo, para as da intérprete e investigadora (vd. Simões, 2011). Ora, nesta fase entrava o terceiro elemento fundamental de uma investigação – o público. Pensámos que este formato daria mais dinâmica e leveza a um texto que, mesmo sendo académico, se queria dirigir a um público muito mais lato. Foi feita a experiência com a primeira

escola e testada com alguns leitores que reagiram muito positivamente, dando sugestões de pormenor para uma melhor leitura paralela, ou seja, de ligação dos discursos nas duas colunas, embora não seja essa a única leitura possível, uma vez que os títulos e subtítulos, alinhados pela categorização referida, também permitem uma leitura corrida de cada coluna. No final da análise interpretativa de cada escola, faz-se uma síntese interpelativa global, ancorada nas questões de pesquisa iniciais, e é só na última parte, na discussão final, que se confrontam os dados e as interpretações de cada uma das escolas.

Interpretação e discussão dos resultados

A primeira constatação analítica é a de que não poderá falar-se de processos institucionalizados de autoavaliação nas nossas escolas, nem sequer de avaliação interna, se tomarmos o sentido de estabilização e inclusão nas rotinas da instituição, ou seja, construindo um espaço social e prescrevendo ações (vd. Lascoumes & Le Galès, 2007).

A avaliação entra como instrumento do referencial da qualidade e da eficácia, confundindo-se com conhecimento e suportando lógicas supostamente racionais de gestão, em que o resultado toma o lugar da regra na regulação fria e calculista. Invocando as lógicas referidas por Demailly, Gadey, Deubel e Verdier (1998), estaremos perante a lógica do racionamento dos meios, do modernismo organizacional da administração pública e da livre-escolha e concorrência do “quase-mercado” escolar, mas longe da que designam por “projeto crítico e democratizante”.

Atena não investe porque a autoavaliação é vista como marginal e até um estorvo ao processo fulcral de lecionação e de trabalho para os resultados. Faz-se porque e enquanto é burocraticamente obrigatória, e só é questionado o seu sentido quando é feita a colagem ameaçadora à avaliação do desempenho individual dos docentes. O que é produzido em termos de dispositivo é de facto “inofensivo” em todos os sentidos, porque não produz informação fiável nem interpelativa. O importante da regulação já se fazia e continua igual, não se detetando qualquer impulso sério ou necessidade clara de mudança, a não ser da perspetiva da Diretora, que vai dando conta das franjas menos bem reguladas,

sobretudo por confronto com os resultados da avaliação externa. Em Atena, mudança é sinónimo de alerta e de risco e vem sempre do exterior.

Hefesto investe bastante e voluntariosamente num projeto de fôlego para a avaliação interna, mas abandona-o quando a burocracia sufoca a adocracia (vd. Mintzberg, 1996), ou seja, quando a avaliação do desempenho docente absorve os recursos humanos, normalmente ocupados em dinâmicas de projeto, entre os quais este específico, e desmobiliza a liderança. O dispositivo iniciado partia de uma tentativa de compromisso com a mesma burocracia, ao pretender seguir o “modelo” da avaliação externa, mas também com as novas tecnologias de gestão, com incorporação de modelos baseados na satisfação do “cliente” e conceitos como qualidade, eficácia e eficiência. Em Hefesto, a mudança é gerida com compromissos e a avaliação interna é encarada como estratégia normal, mas apenas quando for possível, sem pôr em causa os equilíbrios construídos.

Sísifo investe com prioridade na avaliação interna, como estratégia de atrair as boas mudanças, e persiste no seu projeto, podendo aqui já falar-se de efeitos, sobretudo em termos organizacionais, tanto no planeamento, nomeadamente na reformulação e sustentação do projeto educativo, como na execução, por exemplo na coordenação de departamentos. No entanto, a prioridade deste projeto transportava duas ambições principais – uma primeira, frustrada, de bem “impressionar” no processo de avaliação externa; uma segunda, de mudança mais profunda, mas ainda não percecionada, no quotidiano, esta provavelmente retraída perante os ecos da avaliação do desempenho docente, aqui curiosamente mudos.

Num primeiro relance pelas análises efetuadas, diríamos então que apenas se poderá falar de mudanças superficiais, não interferentes decididamente com as rotinas formais e informais das escolas, embora o da Sísifo a isso se proponha também. Os processos de autoavaliação poderão ser lidos no âmbito da descentralização das estratégias de hipocrisia organizada (Martins, 2009), num fazer de conta que se faz, afinal, uma conduta já bem treinada com todas as reformas (Lima, 2008). Mas num registo mais de fundo, percebe-se a intrusão de um novo referencial, no sentido aqui tomado de Muller (2003), designando os quadros de representação e de inteligibilidade do mundo que sustentarão as políticas públicas e explicarão as suas mudanças, quanto mais não seja pela introdução da prática em si, como algo de novo e cumulativo com as práticas

anteriores. Além disso, todas constroem dispositivos centrados em questionários, anónimos, a maioria na lógica da satisfação do cliente, facilmente enquadráveis numa lógica do mercado, em que valem as tendências mais do que as essências, em que a quantidade fala pela qualidade e em que a adição do individualizado subtrai o coletivo.

A exterioridade da demanda não impede a perspectiva generalizada de que a resposta fundamental, quando se refere a mudança, está dentro da própria escola, depende das pessoas, unidas na “comunidade educativa” (ainda que apenas retoricamente) e, sobretudo, das pessoas “centrais”, que são os professores. Este “centrar a questão nos professores”, apesar de conter alguma ambiguidade e de admitir a necessidade de intervenção, remete sobretudo para as medidas políticas “da hora” e para a viragem ansiada, no sentido de revalorizar o papel dos docentes. A quebra da aliança entre o Estado e os professores (Barroso, 2006), no ponto rubro da rutura com a questão da avaliação do desempenho, não anula a perceção que estes têm do seu poder, ainda que se convoquem novas alianças “comunitárias”. O que parece claro é a referida centralidade da escola na ação pública de educação, emergindo a perceção disseminada do seu papel produtor, mais do que reproduzidor, de políticas educativas. Com todas as limitações e avessos da autonomia decretada das escolas, há uma noção profunda no terreno, ainda que nem sempre coerente, de que as suas margens são dilatáveis e de que as escapatórias habituais ao controlo não serão anuladas.

No entanto, e como temos vindo a deixar nas margens, e como têm comprovado outros estudos, esta “neutralidade” é apenas aparente e a aparelhagem conceptual vai inscrevendo as mudanças de fundo e silenciosas, sedimentando outras prioridades e imprimindo outras naturezas às escolas. É a própria relação de exterioridade com todo o processo que queremos fazer salientar como analisador. Sendo facilmente percebida como razão, parece mais importante tomá-la como resultado e questionar a sua relação de proximidade com este referencial de distanciamento e do como poderá afetar a natureza da escola e, mais ainda, a natureza do humano que nela se promove. Poderá não ser apenas uma questão de reducionismo (Wrigley, 2004), mas uma questão de esvaziamento.

É que desta perspectiva construtivista de análise das políticas públicas, “integrando os contextos de formulação e produção e o de as pôr em prática”, com a inevitável reinterpretação, adaptação e transformação das políticas (van

Zanten, 2004, p. 14), os sentidos nem são únicos, nem unívocos, distribuindo-se as responsabilidades por todas as esferas e sendo bem plausível o fluxo *bottom-up* e a regulamentação a jeito da ação. Por outras palavras, as respostas minimizadas e mimetizadas das escolas, na construção dos seus “modelos” de avaliação interna, facilmente podem integrar a legitimação da sua regulamentação uniforme e a perda de um real e potencial instrumento de regulação horizontal e autónoma. As prioridades do controlo sobre as do desenvolvimento e a concomitante e já comprovada recentralização (Kósa, Maury, Mélotte, Mossé, Ozga, & Schoenaers, 2008), com lógicas e instrumentos alojados nas redes políticas, bem evidentes nos debates sobre o futuro da avaliação externa das escolas, jogarão bem forte neste sentido.

Retomando a questão da exterioridade da demanda, muito na conformidade da exigência burocrática e muito claramente na relação com o ajustamento à lógica da avaliação externa, os processos são lançados mais num sentido de exteriorizar do que interiorizar, denunciando o paradoxo intrínseco do conceito. De facto, o conceito “autoavaliação” é perfeitamente paradigmático desta nova visão do mundo, ou referencial, em que todos são chamados a assumir responsabilidades pelo seu desempenho, num apelo de interiorização (auto), ao mesmo tempo que todos são impelidos a mostrar o que fazem e a posicionar-se numa competição (avaliação). No caso da autoavaliação das nossas escolas, esta dualidade está sempre presente ao longo dos processos, dificultando a sua coerência e os seus resultados. Quando se questionam as razões da iniciativa e da decisão de enveredar por processos formais de autoavaliação, as respostas sobrepõem o “para nos conhecermos” e o “para que nos conheçam”, numa lógica que não desconfia nem denuncia o paradoxo, que depois se evidencia nos dispositivos construídos. Mas de facto é a exterioridade que se sobrepõe, na forte relação com a imagem e nas referências à avaliação externa.

Em suma, as escolas seguem a pauta do referencial circulante, da melhoria e transparência, mas não conseguem, nas suas dinâmicas de autoavaliação, resolver o paradoxo, optando pelo primado da transparência e exteriorizando a imagem que fabricam, deixando entregue à regulação institucionalizada e profissional dos docentes o que se passa efetivamente no seu interior – como antes. Quer dizer, a autoavaliação acaba por criar mais opacidade à escola, distanciando mais o que parece do que verdadeiramente é, ajudando a construir retratos, retocados para expor.

O que fica claro, então, é um acentuar da fragmentação, muitas vezes entendida como autonomia, mas na verdade o alicerce de todas as dependências. Além da fragmentação institucionalizada da escola, do tempo e das pessoas, bem sustentada e legitimada pela sua organização formal separada em coortes de alunos, coortes de professores e grupos de atores, acrescentam-se agora outros traços a vincá-la – o aumento do interesse e do poder local na regulação da escola e a possibilidade da sua prioridade no jogo político paralelo com o poder central; o isolamento da gestão de topo; o crescimento e consequente isolamento dos departamentos, presos num mínimo comum administrativo. Atravessando todos estes processos, temos a insinuação da lógica dominante da concorrência, facilmente impressa em todas as ações, desenvolvidas como se fossem avaliações.

Em conclusão, os processos de avaliação interna estudados parecem não se inscrever num esforço deliberado e autónomo de regulação da escola, tanto na ativação das redes internas de atores “estabelecidos”, destacando-se os docentes, como nas externas de “pretendentes” (van Zanten, 2005, p. 117), dado que se centram e esgotam em processos de recolha de opiniões, não potenciadas e canalizadas para o debate aberto. Mesmo do ponto de vista da lógica gerencialista e de controlo, não se lhe reconhecem potencialidades e validade, apesar de muitos assim os perspetivarem e viverem. Seja por limitações de conhecimento e aptidões técnicas, seja por opção minimalista ou hipocritamente adequada, o que se fabrica não serve nem a melhoria, nem a transparência. Assumida a avaliação como um instrumento de regulação cruzada das políticas educativas (Dutercq, 2000) e a avaliação interna e autoavaliação como suas componentes fundamentais, parece nada se avançar nesse cenário, multiplicando-se os instrumentos, num quadro normal de “multi-regulação” (Barroso, 2003), mas sem uma clara coordenação e sentido, deixando transparecer antes um avançar da desregulação. O que fica claro, reiteramos, é o lugar central da escola nesta regulação situada e, portanto, o seu incontornável e indomável impulso autonómico, gerido nas entrelinhas da hipocrisia política (Brunsson, 2006), ignorado e simultaneamente coberto pelas ostensivas medidas centralistas e uniformizadoras.

Reflexões finais

Continuamos a defender que a avaliação interna e, no seu seio, a autoavaliação, permite aos atores a recuperação da sua qualidade de autores das práticas, extremamente relevante perante os sentimentos de despersonalização, expropriação e sobrecarga que habitam os professores, mas também para os sentimentos de insatisfação e desinteresse que habitam os alunos, sendo necessário “construir as escolas como meios de vida e trabalho” que “integram o aluno num conjunto relacional” e de sentido (Barroso, 2001, p. 90), ou seja, como instrumento de emancipação organizacional, profissional e pedagógica (Simões, 2013). Não comprovámos que assim é, mas comprovámos sementes de que assim poderá vir a ser. Num exercício necessariamente redutor, mas num esforço final de racionalização, assinalamos as condições que prefiguram uma regulação menos conformista e mais emancipatória, mesmo que com todos os seus avessos já discutidos:

em Atena, temos um impulso intelectual dominante, que é necessário para exigir e imprimir criatividade e qualidade aos processos, bem como segurança e legitimidade aos atores; temos ainda uma resistência geral, ou pelo menos pouca atração, perante os apelos da modernização gerencialista e tecnocrática; na Hefesto, temos um sentido prático e uma energia voluntarista, essenciais para não enredar os passos e dispersar atenções; a lógica gerencialista é já familiar e “domesticada”, portanto sem poder de “sedução”;

na Sísifo, destaca-se a generosidade, em jeito de empenho solidário, a base de qualquer iniciativa de verdadeira mudança; também foi notória a recetividade e valorização da aprendizagem organizacional, responsável pelo maior avanço e sustentação do seu processo de avaliação interna.

Não queríamos que a pesquisa nos desse as palavras que queríamos. E não deram. O que nos deram as palavras da pesquisa é um mundo bem menos promissor do que o que procurávamos. Nenhuma das três escolas apresenta

qualquer sinal de “transfiguração” positiva, em direção ao ideal do “agir avaliacional” (Lecoointe, 2001, p. 351), ou seja, à inscrição da atitude avaliativa de observação e reflexão na prática quotidiana, de forma aberta e em coletivo. Mas talvez ainda bem. O tempo pode ajudar a amadurecer os processos e a mondar os escolhos e efeitos perversos escondidos no referencial da governança e nos seus instrumentos supostamente autorregulatórios. O tempo pode sustentar mais as necessidades, espreitar novos sentidos e inspirar novas maneiras. No entanto, a partir da geografia da nossa investigação, com a escola como centro de ação pública e a emancipação como horizonte, não basta este passo sensato de não-alinhamento cego em referenciais únicos ou dominantes e em instrumentos aparentemente neutros de boa gestão, num sentido de resistência disfarçada de hipocrisia organizacional passiva. O que se perspetiva como construção alternativa é uma implicação determinada em clarificar, assumir e defender uma outra densidade da escola e da educação, não num sentido de melhoria da sua “performance”, mas de melhoria da sua natureza, dando conta de finalidades que respeitem e potenciem as qualidades humanas. O que se perspetiva é uma hipocrisia ativa, mobilizando a “cultura dialética” que hoje impregna a maioria dos atores, fazendo-os agir criticamente e com prudência (Dutercq, 2000, p. 43), em que sejam invocados e explorados os critérios democráticos da governança, que supõem que os diversos atores sociais sejam associados aos processos decisoriais (Dutercq, 2005). O que se requer como espoletador não é nenhum acordo de princípios nem nenhuma cultura cooperativa de emergência, mas tão só uma disposição para a ação, procurando escapar ao rolar fatídico dos quotidianos num sentido aprisionante, uma organização da ação que potencie essa disposição e a oriente e uma sustentação da ação com opções explícitas e legitimadas cognitivamente e coletivamente.

É neste cenário que pensamos estar diante do que nos parece poder designar-se por “competência coletiva”, que tanto pode aplicar-se a grupos mais formais, como departamentos e conselhos de turma, como mais informais, tal como equipas de projeto, grupos de formação-ação ou de investigação-formação, ou de investigação-ação... Multiplicada esta dinâmica, poderemos supor a competência coletiva de uma escola, por exemplo, para dar conta e contas do seu projeto educativo. O essencial é anular a tendência competitiva e explorar as vantagens da cooperação, num sentido claramente profissional, ou seja, sem necessidade

de envolvimento afetivo, mas com todo o respeito cívico e deontológico. A vantagem é potenciar e desenvolver as competências individuais, na definição composta de Le Boterf (2005) – saber fazer (executar) e saber agir e interagir (tomar iniciativas), mas através do pôr em comum, da cooperação, do sentido de interesse coletivo e de ganho combinatório ótimo (Innerarity, 2010).

Como se disse, a avaliação interna e a autoavaliação parecem-nos a melhor, e talvez a última, oportunidade de desencadear estas dinâmicas. Sendo necessária e até consensual essa necessidade, haverá que a implementar, seja num sentido mais burocrático ou mais autonómico. Sendo livre, por enquanto, nas suas opções e configurações, dá margem de investimento criativo e contextualizado, sem pressões nem formatações obrigatórias, podendo articular e antecipar outras pressões incontornáveis, como a Avaliação Externa ou a Avaliação do Desempenho. Sendo um instrumento de conhecimento, poderá favorecer o desenvolvimento profissional. Sendo um instrumento de informação, poderá favorecer a participação. Sendo um instrumento de negociação, poderá favorecer o debate político. Sendo um instrumento pedagógico, poderá contribuir para o renovar do lugar do aluno na escola, da sua relação com o saber e da sua formação cívica (Lima, 2005).

Em suma, os processos de avaliação interna e as competências coletivas podem e devem interligar-se para a construção da escola como verdadeiro espaço público e fomentadora da sua inevitabilidade, tornando imprescindível o que parecia impossível. Neste nó de inteligibilidade assomam duas evidências: que a hipocrisia passiva favorece o disseminar e instalar das lógicas virulentas da concorrência, tornando a mesma estratégia ineficaz; que o comodismo e conformismo imediatos são coniventes com injustiças e inseguranças futuras, ou seja, que as reduções, insuficiências e incompetências toleradas hoje se traduzem em desajustes e desequilíbrios fatais amanhã. O que aqui se argumenta, sem querer contribuir para a sobre-responsabilização social dos docentes e das escolas, é que não há como ignorar que os seus modelos de regulação interagem com a construção social global (Hespanha, 2002).

Aliando conhecimento, participação e ação, perspetivam-se, assim, as competências coletivas que pensamos dever ser ativadas e reforçadas com os dispositivos de avaliação interna e autoavaliação:

— a primeira competência coletiva consiste no não aceitar o senso comum, a impressão ou a informação imprecisa como se fossem conhecimento; será a competência do inconformismo intelectual, da curiosidade e do impulso científico, vincando o núcleo intelectual do trabalho docente e desafiando máximas como a de Fullan (2003) de que “as empresas precisam de alma e as escolas precisam de mentes” (p.137);

— a segunda competência coletiva a ativar é a da generosidade, do pôr em comum, do viver o projeto coletivo com a interrupção do “eu” e a assunção do “nós”, focalizando a procura do efeito coletivo e não da culpa individual; será a competência ética, fundamental num trabalho de serviço público e de investimento social, mas igualmente intelectual ou cognitiva, pela incontornável complexidade das tarefas que exige a humildade e o reconhecimento da limitação individual da competência;

— uma terceira competência coletiva deveria desenvolver-se em torno das necessidades de planeamento e organização, operacionalizando o sentido prático e as boas faculdades reativas dos docentes, construindo uma rede orientadora das ações coletivas e, simultaneamente, refletora dos rumos para qualquer interessado consultar e se localizar; ao contrário do que muitas vezes se faz crer, em senso comum, só numa rede estruturante se podem evidenciar e valorizar as iniciativas inovadoras e criativas; será uma competência prática, mas também ética ao considerar a divulgação, mas também cognitiva ao implicar operações de arrumação de informação;

— finalmente, a competência interventiva e cívica, através da comunicação pública do seu saber e das suas posições, devidamente ancoradas num nexo cognitivo, ético e experiencial, assumindo a sua diferença e legitimidade, na pluralidade de vozes “achistas” (Caria, 2000) que sempre se erigem sobre educação; esta será a competência da autoestima e da defesa do respeito e estima social.

A este propósito, não podemos deixar de convocar António Nóvoa (2009) com o seu “regresso dos professores” e o destaque dado à necessidade de reforço da cultura profissional, nomeadamente com a avaliação, para recuperar confiança, credibilidade e prestígio, mas também com um reforço da “capacidade de intervir publicamente”, já que “a força de uma profissão se define muito pela capacidade de comunicação com o público”.

Todas estas competências existem nas escolas, umas mais desenvolvidas do que outras, como demos conta com as nossas anfitriãs – Atena mais competente na intelectual, Sísifo mais competente na ética e Hefesto mais competente na prática. O que falta é assumi-las e inseri-las na gramática da escola, para o que, voltamos a afirmar, os processos de avaliação interna e autoavaliação poderão contribuir decididamente e muito oportunamente, ao sugerir a sua ativação e a construção gradativa e diferenciada de uma cultura de emancipação.

Referências bibliográficas

- Afonso**, N. (2005). *Investigação Naturalista em Educação*. Lisboa: ASA.
- Bardin**, L. (2008). *Análise de conteúdo*. Lisboa: Edições 70.
- Barroso**, J. (2001). O século da escola: do mito da reforma à reforma de um mito. In T. Ambrósio, E. Terrén, D. Hameline & J. Barroso, *O Século da Escola - Entre a utopia e a burocracia* (pp. 63-94). Lisboa: ASA.
- Barroso**, J. (2003). Regulação e desregulação nas políticas educativas: tendências emergentes em estudos de educação comparada. In J. Barroso (Org.). *A Escola Pública, Regulação, Desregulação e Privatização*, (pp.19-48). Porto: ASA
- Barroso**, J. (2006) O Estado e a Educação: a regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local. In J. Barroso (Org.). *A Regulação das Políticas Públicas de Educação*, (pp.41-70). Lisboa: Educa.
- Bogdan**, R., & Biklen, S. (1994). *Investigação qualitativa em educação*. Porto: Porto Editora.
- Boreham**, N. (2004). A Theory of collective competence: challenging the neo-liberal individualisation of performance at work. *British Journal of Educational Studies*, 52(1), 5-17.
- Brunsson**, N. (2006). *A organização da hipocrisia*. Porto: ASA
- Caria**, T. (2000). *A cultura profissional dos professores – o uso do conhecimento em contexto de trabalho na conjuntura da reforma educativa dos anos 90*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian/ FCT.
- Crozier**, M., & Friedberg, E. (1977). *L'acteur et le système*. Paris: Ed. Du Seuil.
- Delvaux**, B. (2007). L'action publique, ou analyser la complexité. *Revue de la littérature* (partie 4). Project KNOWandPOL. Consultado em Janeiro de 2010 em <http://www.knowandpol.eu>
- Demailly**, L., Gadrey, N., Deubel, P., & Verdiere, J. (1998). Évaluer les établissements scolaires; enjeux, expériences, débats. Paris: L'Harmattan
- Derouet**, J.L. (1992). École et justice, de l'égalité des chances aux compromis locaux. Paris: Métailié.
- Douglas**, J. (1985). *Creative Interviewing*. Beverly Hills, CA: Sage Publications.
- Dutercq**, Y. (2000). *Politiques éducatives et évaluation. Querelles de territoires*. Paris: PUF.

- Dutercq, Y.** (2005). Quelles régulations pour les politiques d'éducation et de formation? In Y. Dutercq (Dir). *Les régulations des politiques d'éducation*. (pp. 17-50). Rennes: PUR.
- Foddy, W.** (2002). *Como perguntar? Teoria e Prática da Construção de Perguntas em Entrevistas e Questionários*. Oeiras: Celta.
- Freire, P.** (1980). *Conscientização*. São Paulo: Moraes.
- Freire, P.** (2009). *Pedagogia da Autonomia*. S. Paulo: Paz e Terra.
- Fullan, M.** (2003). *Liderar numa cultura de mudança*. Porto: ASA.
- Ghiglione, R., & Matalon, B.** (2001). *O inquérito*. Oeiras: Celta.
- Hespanha, P.** (2002). Individualização, fragmentação e risco social nas sociedades globalizadas. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 63, 21-31.
- Innerarity, D.** (2010). *O novo espaço público*. Lisboa: Teorema.
- Jessop, B.** (2003). *The governance of complexity and the complexity of governance: preliminary remarks on some problems and limits of economic guidance*. Lancaster: Department of Sociology, Lancaster University.
- Kósa, I., Maury, C., Mélotte, A., Mossé, P., Ozga, J., & Schoenaers, F.** (2008). *Knowledge and policy in education and health: Challenging state legitimacy in 8 European countries: Facts and artefacts* (KNOWandPOL Report).
- Lascoumes, P., & Le Galès, P.** (2007). *Sociologie de l'action publique*. Paris: Armand Colin.
- Le Boterf, G.** (2005). *Construir as competências individuais e colectivas. Resposta a 80 questões*. Porto: ASA.
- Lecoite, M.** (2001). Questions sur le paradigme éthique de l'évaluation. In G. Figari, & M. Achouche. *L'activité évaluative réinterrogée: regards scolaires et socioprofessionnels* (pp. 343-351). Bruxelles: De Boeck Université.
- Lima, J. A.** (2008). *Em busca da boa escola. Instituições eficazes e sucesso educativo*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel de Leão.
- Lima, L.** (2005). Cidadania e Educação: adaptação ao mercado competitivo ou participação na democratização da democracia? *Educação, Sociedade e Culturas*, 23, 71-90.
- Mangez, É.** (2007). Discussion complémentaire: structures symboliques et structures sociales. *Revue de la littérature* (partie 4). Project KNOWandPOL. Consultado em Janeiro de 2010 em <http://www.knowandpol.eu>
- Maroy, C.** (2005) A análise qualitativa de entrevistas. In L. Albarello, F. Digneffe, J.-P. Hiernaux, Ch. Maroy, D. Ruquoy e P. Saint-Georges, *Práticas e Métodos de Investigação em Ciências Sociais*, (pp. 117-155). Lisboa: Gradiva.

- Martins, M.F.** (2009). Gerencialismo e Quase-Mercado Educacional: a acção organizacional numa escola secundária em época de transição. Universidade do Minho: Tese de Doutoramento em Educação (policopiada).
- Mintzberg, H.** (1996). *Estrutura e dinâmica das organizações*. Lisboa: Círculo de Leitores.
- Muller, P.** (2003). L'analyse cognitive des politiques publiques: vers une sociologie politique de l'action publique. Communication au Séminaire MESPI, Novembre, <http://seminaire.mespi.online.fr>
- Nóvoa, A.** (2005). *Evidentemente. Histórias da Educação*. Porto: ASA.
- Nóvoa, A.** (2009). O regresso dos professores. *Jornal da Fenprof*, nº 236, (pp. 23-24) novembro de 2009.
- Rubin, H., & Rubin, I.** (1995). *Qualitative interviewing: the art of hearing data*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Sarmiento, M. J.** (2000). *Lógicas de acção nas escolas*. Lisboa: IIE.
- Simões, G.** (2003). *Urdindo a teia: as linhas e lógicas de acção na emergência e construção do Agrupamento "vertical" de Escolas de Figueiró dos Vinhos*. Lisboa: FPCE-UL, Dissertação de Mestrado policopiada.
- Simões, G.** (2005). *Organização e gestão do agrupamento vertical de escolas: a teia das lógicas de acção*. Porto: ASA.
- Simões, G.** (2010). Auto-avaliação da Escola – regulação de conformidade e regulação de emancipação. Tese de doutoramento policopiada. Instituto de Educação. Universidade de Lisboa.
- Simões, G.** (2013). *Autoavaliação da Escola – uma proposta de emancipação*. Coimbra: Lápis de Memórias.
- Surel, Y.** (2004). In Trois I. In L. Boussaguet, S. Jacquot & P. Ravinet (2004). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Presses de la Fondation Nationale des Sciences Politiques.
- Vala, J.** (2005). A análise de conteúdo. In A. Santos Silva & J. Madureira Pinto (eds.). *Metodologia das ciências sociais*, (pp.101-128). Porto: Afrontamento.
- van Zanten, A.** (2004) *Les politiques d'éducation*. Paris: Puf.
- van Zanten, A.** (2005). La régulation par le bas du système éducatif. Légitimité des acteurs et construction d'un nouvel ordre local. In Y. Dutercoq (Dir). *Les régulations des politiques d'éducation*, (pp.99-117). Rennes: PUR.
- Watts, M., & Ebbutt, D.** 1987). More than the sum of the parts: research methods in group interviewing. *British Educational research Journal*, 13(1), 25-34.

Wolcott, H. (1994). *Transforming qualitative data: description, analysis and interpretation*. London: Sage.

WRIGLEY, T. (2004). School effectiveness: the problem of reductionism. *British Educational Research Journal*, 30(2), 227-244.

CAPÍTULO 4

A autoavaliação como instrumento das políticas de avaliação externa das escolas

A autoavaliação como instrumento das políticas de avaliação externa das escolas

Elvira Tristão

Introdução

Em Portugal, no decurso da década de 1990, no âmbito do programa Educação Para Todos – PEPT2000, os órgãos de gestão e coordenação escolar começaram a ser exortados para práticas de autoavaliação e de monitorização dos resultados escolares. Já no final dessa década, o Programa de Avaliação Integrada das escolas encetou, experimentalmente, a avaliação externa das escolas, colocando no topo dos seus objetivos a capacidade de cada escola se autoavaliar.

Em 2006/2007, a então designada Inspeção-Geral de Educação (IGE), atual Inspeção-Geral da Educação e Ciência (IGEC), iniciou a universalização da avaliação externa das escolas (AEE), tornando-se esta política pública um dos instrumentos de regulação da escola, a par da avaliação externa das aprendizagens, em particular os exames nacionais e as provas de aferição. Sensivelmente ao mesmo tempo, a avaliação de desempenho docente invade as escolas, obstaculizando processos de trabalho colaborativo e criando um clima de conflituosidade, sendo mediatizada pela oposição declarada dos professores.

Anterior a estas políticas, a Lei nº 31/2002, de 20 de dezembro, aprovara o sistema de avaliação da educação e ensino não superior. A sua publicação e entrada em vigor, não aparentam, então, ser do conhecimento da generalidade dos docentes nem estarão presentes no universo mediático, por comparação com os exames e a avaliação de desempenho docente.

Tendo como objetivos a promoção da melhoria da qualidade, o provimento de informação sobre o funcionamento do sistema à administração educativa, o incentivo a processos de melhoria e à participação das comunidades educativas,

valorizando os seus membros e conferindo credibilidade aos desempenhos das escolas e, por fim, a participação em projetos internacionais de avaliação dos sistemas educativos, a lei confere à autoavaliação das escolas e à sua avaliação externa uma função estruturante.

O contacto com as experiências vividas pelas escolas no âmbito do Programa PEPT 2000 e o respetivo Observatório da Qualidade das Escolas, assim como, mais tarde, a experiência piloto da Avaliação Integrada das Escolas, motivaram-nos para tentar compreender como é que a autoavaliação institucional se foi operacionalizando nas escolas, em Portugal. Causava-nos alguma perplexidade a aparente ausência da autoavaliação das escolas das preocupações da generalidade dos docentes. Tínhamo-la como estruturante para a melhoria e para a aprendizagem profissional, num quadro de desenvolvimento organizacional. Ademais, interessava-nos compreender o papel da autoavaliação das escolas num contexto de regulação da educação em que o Estado parecia assumir cada vez de modo mais evidente um estatuto de Estado-Avaliador (Broadfoot, 2000).

Quadro teórico

No contexto de análise das políticas públicas de educação como modos de regulação dos sistemas educativos, importa perspetivar a regulação como um fenómeno político e social complexo. Como afirma Bauby (2002), a regulação social consubstancia-se num “conjunto de ajustamentos permanentes de uma pluralidade de ações e dos seus efeitos” (p. 21), ou, como refere Barroso, (2006a), trata-se de um “processo ativo de produção das *regras do jogo* (Reynaud, 1997, Friedberg, 1993)” (p.13).

Assim, adotando uma perspetiva sistémica de regulação, esta é “um processo plural e inacabado, que decorre essencialmente de um trabalho de negociação entre atores situados em diferentes níveis” (Maroy, 2006, p.15). Nesta perspetiva, Barroso (2006a) identifica duas dimensões da regulação: uma que diz respeito ao modo de produção e aplicação das regras orientadoras da ação coletiva; outra que se reporta aos modos de apropriação e transformação dessas regras pelos diferentes atores. A primeira consiste numa regulação vertical que Maroy e Dupriez (2000) designam por “regulação de controlo” ou “regulação normativa”, exercida

pelas autoridades públicas ou pelos atores governamentais em nome do Estado. A segunda consiste numa regulação “situacional, ativa e autónoma” (Reynaud, 1993) onde as regras são postas em causa, ajustadas permanentemente em função das situações e dos objetivos, e onde os interesses coletivos e individuais interagem (Bauby, 2002).

Na análise da política pública de autoavaliação das escolas, pretendemos cruzar a dimensão normativa da regulação da educação, enquanto “conjunto de mecanismos institucionais de orientação, de coordenação, de controlo e de equilíbrio do sistema” (Maroy, 2006, p.1), com a dimensão situacional, que compreende um “conjunto de processos múltiplos, contraditórios, conflituais por vezes” (idem). Deste olhar resulta a proposta de compreender a regulação como “multirregulação” (Barroso, 2005a).

Quando analisamos as alterações nos modos de regulação estatais, num contexto de globalização muito para além do mero processo de transações económicas, compreendemos tratar-se de um fenómeno multidimensional de interdependências crescentes (Azevedo, 2007). Observamos a proliferação de fontes de influência que extravasam a escala nacional ou a ação estatal, como as organizações internacionais, as grandes multinacionais e os consultores, entre outros atores (Lascoumes & Le Galès, 2007). Este fenómeno de multidimensionalidade e de interdependência entre uma pluralidade de atores, designado de “regulação transnacional”, é um fenómeno que Barroso (2006b) define como:

“o conjunto de normas, discursos e instrumentos (procedimentos, técnicas, materiais diversos, etc.) que são produzidos e circulam nos fóruns de decisão e consulta internacionais, no domínio da educação, e que são tomados, pelos políticos, funcionários e especialistas, como obrigação ou legitimação” (pp. 44-45).

Através do fenómeno da globalização, a regulação transforma-se, então, numa regulação transnacional por via da contaminação das políticas (Barroso, 2003), em regra, dos países centrais para os periféricos. É neste enquadramento que observamos a produção de um discurso global (Nóvoa, 2002) que articula as economias do conhecimento com as políticas de educação. A educação é

perspetivada como instrumento privilegiado para atingir objetivos económicos e a empresa tida como modelo de modernização e competitividade (Ozga & Lingard, 2007). Deste modo, a revalorização económica e empresarial tem induzido reformas educativas que se constituem como tecnologias de mudança social (Lima, 2002a, 2002c; Lima & Afonso, 2002).

Ball (2008) identificou um conjunto de políticas adotadas em Inglaterra, a partir do final da década de 1980, e considerou-as um “laboratório de reformas”. Essas políticas –o reforço da autonomia das escolas (*school based management*), a promoção da escolha das escolas pelas famílias, o desenvolvimento dos sistemas de informação e de prestação de contas e a privatização do ensino – viriam a ser adotadas por outros países. Na sua análise, este autor observou também que a Inglaterra importou ainda dos Estados Unidos da América a reforma dos serviços públicos, o desenvolvimento de sistemas de garantia da qualidade, a contratualização da gestão escolar e a educação como oportunidade de negócio. Estas políticas têm dado corpo a um movimento reformista global, dos países centrais para os periféricos, através de um processo de “contaminação” (Barroso, 2005b, 2006b) contrariado, em parte, pela “recontextualização” através de processos de “tradução e bricolagem institucional” (Maroy, 2008) produzindo o efeito de “hibridização” (Popkewitz, 2000a) das políticas.

Freeman (2006), baseando-se nas teorias da aprendizagem, salienta a complexidade dos contextos e dos processos interpretativos presentes na formulação e implementação das políticas. Este autor considera que este é um processo inacabado, permanente e criativo de produção de sentido, portanto, de tradução. Ora, constituindo essa tradução “uma matéria de frágeis retransmissões, contestações e consensos parcelares” (Rose, 1999, p.51), a mesma dá origem à “hibridização” ou “amalgamação” (Popkewitz, 2000a) de políticas e práticas educacionais.

Observamos, então, uma tendência de aumento de regulação transnacional e do hibridismo da regulação nacional a que Barroso acrescenta “a fragmentação da micro-regulação local” (2005b), fenómeno que compreende um “complexo jogo de estratégias, negociações e ações de vários atores” (Barroso, 2005b, p.70) através das quais as normas são recontextualizadas localmente.

A valorização da autonomia aliada ao reforço do controlo da escola tem constituído um discurso global promotor das políticas de avaliação das escolas. O reforço dos mecanismos de avaliação e de prestação de contas associados

a referenciais de eficácia, eficiência, qualidade e excelência têm, por seu turno, introduzido nos serviços públicos de educação um novo referencial. Assim, emergindo de um contexto de expansão neoliberal num quadro de reforma dos Estados, a reforma dos serviços públicos deu corpo à “nova gestão pública” (*New Public Management*) encarada como “inspiração teórica e prática para o desenvolvimento de instrumentos de regulação como o *benchmarking*, os indicadores estatísticos ou os procedimentos de avaliação global” (Pons & van Zanten, 2007, p.106). Inaugura-se, assim, o paradigma da educação contábil, de inspiração “gerencialista”, cuja lógica se baseia “no mercado, nos setores privado e produtivo, na competitividade económica e na gestão centrada no cliente” (Lima, 2002b, p.103).

A intensificação das políticas de avaliação enquanto instrumentos de regulação baseados no conhecimento (Ramsdal & van Zanten, 2011) tem vindo a evidenciar o avanço dos modos de regulação pós-burocrática. Esta está focada nos resultados e o poder é exercido pela influência e pelo ajustamento mútuo a regras informais e difusas (Afonso, 2003), e um aparente recuo dos modos de “regulação burocrática”, assente nas hierarquias e no cumprimento das normas regulamentares.

As políticas de avaliação das escolas inscrevem-se nesse movimento reformista. Desde a década de 1970, na sequência do relatório Coleman, nos EUA, e do relatório Plowden, em Inglaterra, o movimento da eficácia escolar, materializado em décadas de investigação, tem procurado contrariar uma visão determinista da educação e demonstrar que a gestão centrada nas escolas pode potenciar a função transformadora da educação. Os sucessivos estudos sobre a escola, desde o movimento da eficácia, primeiro, depois pelo movimento da melhoria, têm sido legitimadores das políticas e das práticas de avaliação das escolas, por todo o mundo. Académicos e outros peritos, de diferentes proveniências, têm influenciado as políticas públicas adotadas pelas autoridades estatais.

Sustentadas por diferentes epistemologias, e entendidas como um processo iterativo de construção, tradução e recriação de conhecimentos (Freeman, 2006), as políticas de avaliação das escolas são objeto de uma caleidoscópica construção, num *continuum* de interdependências com outras políticas. Esse processo de elaboração mútua de conhecimentos e de políticas tem sido atravessado por diferentes conceções que, segundo Dupriez e Franquet (2013), podem ser sintetizadas em três modelos: tecnocráticos, democráticos e pluralistas. Trata-

se, em regra, de um conhecimento híbrido, resultante de um processo de aprendizagem da ordem da *bricolage* (Barroso, 2009; Popkewitz, 2000b) que compreende contributos conceptuais, metodológicos e práticos oriundos de múltiplos domínios.

Promovidas a unidades nucleares dos sistemas educativos, através da retórica da autonomia, as escolas ganham centralidade num sistema de “*accountability* neoliberal” (Ranson, 2003) enquanto sujeitos permanentemente auditáveis (Power, 2000). De acordo com Afonso (2003), a avaliação das escolas inscreve-se num reforço de regulação mercantil e de controlo social sobre a escola. No entanto, sendo o controlo uma das funções da avaliação, aquele não deve confundir-se com esta (Dias Sobrinho, 2008). A AEE está fundamentalmente associada ao controlo, enquanto a avaliação interna está privilegiadamente associada à melhoria (Marchesi, 2002). No entanto, estas duas dimensões da avaliação institucional – entendida como avaliação da escola – têm fronteiras fluidas entre elas.

Na sua relação com a avaliação externa, Alvik (apud Chapman & Sammons, 2013) propõe o desenvolvimento prático de três modelos de autoavaliação da escola: a paralela, que se desenvolve independentemente da avaliação externa; a sequencial, em que a avaliação externa se desenvolve e tem o seu foco na autoavaliação; e, finalmente, a cooperativa, em que avaliadores externos e internos cooperam no desenvolvimento de uma abordagem comum. Este modelo analítico-conceptual dá, assim, conta das interdependências entre avaliação externa e avaliação interna.

De acordo com Nevo (1986, 1994, 2002), o que distingue a avaliação externa da interna é a identidade dos avaliadores. Já para Scheerens (2002), são as seguintes as categorias de atores implicados na avaliação das escolas: os mandatários; os financiadores ou empreendedores da avaliação; os profissionais que a executam; as pessoas com estatuto de objeto ou fonte da avaliação em causa; e, finalmente, os clientes utilizadores ou audiências dos resultados da avaliação. Assim, a multiplicidade de atores, com diferentes lógicas de ação, e as relações que se estabelecem entre eles resultam em modalidades híbridas de avaliação da escola, onde a dimensão externa e interna interagem e tornam fluídas as fronteiras entre avaliação externa e autoavaliação.

Para Nevo (2002), a avaliação da escola foi durante muitos anos equivalente à avaliação externa, feita por corpos inspetivos ou pela administração central, o que reforça a associação desta à função de controlo. Com a associação do reforço da autonomia ao movimento de melhoria da escola, na década de 1990, a autoavaliação das escolas ganha relevo.

Num estudo que desenvolveu em alguns países europeus, relativo à implementação da autoavaliação das escolas, Scheerens (2002) conclui que, na generalidade dos países europeus, a realidade de autoavaliação das escolas é fundamentalmente, avaliação externa com progressiva participação das escolas e não genuína autoavaliação. Falar de avaliação interna e de autoavaliação não é necessariamente a mesma coisa. Para Scheerens (2002), a autoavaliação é um tipo de avaliação interna. A primeira é determinada internamente, em exclusivo; a segunda aproxima-se mais, segundo este autor, de um subproduto da avaliação externa.

A avaliação das escolas é, assim, um instrumento de regulação altamente complexo quanto aos inúmeros atores e aos conhecimentos envolvidos, e influências a vários níveis. Porém, a complexidade deste modo de regulação da escola não se encerra neste ponto. Os feitos produzidos pela avaliação fazem desta regulação um processo de permanentes ajustamentos. Para defensores da autoavaliação como Alaíz, Góis e Gonçalves (2003) a autoavaliação constitui-se como um processo de melhoria, através da construção de referenciais e da procura de evidências para a formulação de juízos de valor. Trata-se de um exercício coletivo, assente no diálogo e no confronto de perspetivas sobre o sentido da escola e da educação; de um processo de desenvolvimento profissional orientado para a utilização; e constitui-se como um ato de responsabilidade social. Segundo Terrasêca e Berger (2011):

“A autoavaliação incide primordialmente na observação da e na reflexão sobre a ação, correspondendo a situações em que é o próprio ator ou mesmo o grupo de atores que faz a análise da situação em avaliação, toma decisões em relação às finalidades e aos objetivos, desencadeia a ação e a avalia, refletindo sobre todos os componentes deste processo complexo.” (p.14)

Lima (2002) chama a atenção para o facto de qualquer ato de avaliar se basear, implícita ou explicitamente, numa conceção organizacional da escola e que a instituição de um determinado quadro de racionalidade define a natureza dos objetivos e dos processos, estabelece relações entre meios e fins, legitima processos de planeamento e de decisão, inclui ou exclui atores. Já para Afonso (2010) “as escolas são lugares de explicitação de exigências e expectativas divergentes e plurais, em permanente reatualização” (p.15).

Inúmeros académicos e peritos têm vindo a propor modelos de autoavaliação, entendendo-os como reconstruções do real que, através de uma organização simplificadora e explicativa dos dados, procuram a sua compreensão (Figari, 1996). Classificados de muitos modos e em função de critérios muito diferentes, os modelos e as práticas de avaliação que têm vindo a ser traduzidos e contextualizados pelos atores escolares, em interação com diversos atores que interatuam em diferentes níveis, permitem-nos sublinhar que a avaliação institucional tem vindo a instituir-se como uma modalidade de regulação da educação com cada vez mais forte presença nas escolas.

A dimensão externa das políticas de avaliação das escolas tem vindo a reforçar-se e a influenciar a avaliação interna que, apesar de comumente designada como autoavaliação, frequentemente se afasta desta. Apesar do enfoque dos normativos na autoavaliação das escolas, tem sido fundamentalmente a presença continuada da avaliação externa que tem forçado as práticas de avaliação interna nas escolas públicas, que trabalham para o relatório, enquanto as escolas privadas, que ainda não são contempladas pela avaliação externa, se focam no mercado (Sá, 2009).

Opções metodológicas

Para a análise da autoavaliação das escolas baseamo-nos no modelo conceptual de Levin (2001), segundo o qual uma política pública se desenvolve em quatro etapas interdependentes, e não necessariamente lineares: as origens, que corresponde às influências externas e iniciativas governamentais ou privadas; a adoção, enquanto “movimento de proposta política para a aprovação de uma lei” (Levin, 2001, p. 8), que, no caso do nosso estudo compreendeu os debates

parlamentares de discussão e aprovação da lei 31/2002, de 20 de dezembro (estabelece o sistema de avaliação dos estabelecimentos de educação e ensino não superiores); a implementação, que diz respeito à operacionalização da política pelas organizações educativas; e a etapa dos efeitos, de difícil análise e que se confunde com a própria implementação.

Este trabalho empírico, de natureza descritiva e interpretativa, baseado em dados qualitativos, desenvolveu-se em duas abordagens distintas. A primeira abordagem consistiu num estudo extensivo de análise documental, tendo como fontes os relatórios de avaliação externa das organizações educativas públicas da região de Lisboa e Vale do Tejo (NUT II). A análise de conteúdo incidiu na secção dos relatórios intitulada “capacidade de autorregulação e sustentabilidade do progresso”. Através dessa análise obtivemos a descrição dos dispositivos de autoavaliação, identificando os seus atores e os seus processos. A segunda abordagem do estudo foi intensiva, consistindo num estudo de caso múltiplo, com recurso a um conjunto de entrevistas semiestruturadas a diretores e docentes responsáveis pelos dispositivos de autoavaliação de quatro agrupamentos e uma escola não agrupada situados no Médio Tejo (NUT III). Com esta abordagem obtivemos uma descrição mais detalhada dos dispositivos de autoavaliação centrada em três eixos de análise: a narrativa dos processos; a explicitação dos sentidos que os atores lhes atribuíram; e a perceção que tiveram dos efeitos da autoavaliação. Decidimos apresentar separadamente os resultados dos estudos desenvolvidos, deixando para o final o exercício de os cruzar e discutir.

Interpretação e discussão dos resultados

Através da análise de conteúdo dos relatórios de AEE, observamos que, apesar de haver experiências de autoavaliação nas escolas desde, pelo menos, meados da década de 1990 – impulsionadas primeiro pelo programa interministerial PEPT 2000, depois pela avaliação integrada das escolas e, finalmente, pela Lei nº31/2002, é com a aproximação do primeiro ciclo de avaliação externa das escolas que se generalizam as práticas de autoavaliação institucional. Assim, a AEE funcionou como um forte fator de pressão para a autoavaliação.

O grau de participação dos atores nos processos é diferenciado. Os docentes, em especial os docentes titulares dos órgãos de gestão e coordenação e os que compõem as equipas de autoavaliação são protagonistas, com estatuto de avaliadores. Aos alunos e aos encarregados de educação, e também ao pessoal não docente e outros atores das comunidades educativas, é atribuído, quando muito, o papel de inquiridos em questionários cujo conteúdo tivemos dificuldade em identificar. Com o estatuto de fontes, quando é detetada a existência de questionários, ou meramente de objetos avaliados, no caso dos alunos, quando se tratam de meros processos de monitorização dos resultados académicos.

Apesar de termos identificado uma enorme diversidade de dispositivos, à medida que nos aproximamos do final do ciclo de avaliação externa, verificamos uma tendência para a padronização dos dispositivos. Identificamos a presença de atores emergentes – consultores, formadores do INA¹, entre outros, que influenciam os gestores escolares no sentido de adotarem modelos estruturados inicialmente oriundos do universo empresarial, com destaque para o *Common Assessment Framework* (CAF).

A abordagem intensiva, no eixo de análise dos processos desenvolvidos nas escolas, dá-nos conta de um mosaico de avaliações: há escolas que vão experimentando diferentes dispositivos ao longo do tempo; outras desenvolvem em paralelo diferentes abordagens de avaliação interna. É possível identificar processos de bricolagem na montagem dos dispositivos, assentes em diferentes contributos conceptuais e metodológicos. Quanto à tendência de padronização identificada no estudo extensivo, verificamos estar associada à emergência de um ‘minimercado’ de avaliações prontas-a-usar, quer através do recurso a empresas de consultoria, quer meramente à adoção de modelos estruturados, elaborados com base em lógicas externas às organizações educativas.

No eixo de análise das perceções dos inquiridos, quanto aos sentidos que atribuem à autoavaliação, surge em primeiro lugar a noção da sua obrigação legal, mais associada à avaliação externa do que à Lei nº 31/2002, de 20 de dezembro. Apesar de entendida convictamente como uma oportunidade de

1 (A Direção-Geral da Qualificação dos Trabalhadores em Funções Públicas, abreviadamente designada por INA, é um serviço central da administração direta do Estado, integrada no Ministério das Finanças.

aprendizagem profissional e de melhoria da escola, as práticas de autoavaliação institucional são também vincadamente descritas como um acréscimo de trabalho ou uma tarefa imposta pela direção (no caso dos docentes), pela tutela (no caso dos membros da direção). Por parte dos diretores, a autoavaliação é também assumida como uma forma de gerir a escola.

O estudo intensivo permitiu-nos constatar que, ao longo do tempo, as escolas foram criando na sua estrutura orgânica novas estruturas de recolha e produção de dados, mesmo quando recorrem a consultores externos. Verificamos também que os instrumentos de autonomia como o projeto educativo, os planos de melhoria ou os planos anuais de atividades, têm vindo a ser elaborados a partir dos dados recolhidos na AEE e que, à medida que os relatórios desta se vão focando na melhoria, os atores escolares sentem e impõem aos seus pares uma grande pressão para que a melhoria aconteça. Paulatinamente, as escolas vão inscrevendo nas suas práticas novas rotinas de comparação de resultados e de partilha de métodos, de materiais e de instrumentos de avaliação.

Em síntese, quanto aos atores envolvidos nas práticas de autoavaliação, identificamos os gestores escolares, as equipas de autoavaliação compostas por docentes, os avaliadores externos e os consultores. Os dispositivos descritos dão conta de uma grande heterogeneidade, fruto de processos de bricolagem e hibridez. Porém, verificou-se uma tendência progressiva para a padronização quanto ao tipo de modelos adotados.

A autoavaliação é vista pelos docentes, simultânea e contraditoriamente, como “um fardo” e “um desafio fantástico”, “uma forma de gerir”, de “analisar para melhorar”. Contudo, emerge alguma consciência por parte de alguns inquiridos de que os atores escolares ainda não se apropriaram da autoavaliação. Quanto aos efeitos provocados pela política de autoavaliação, identificamos novas estruturas e dinâmicas de produção de dados assim como a tendência para produzir documentos orientadores da ação a partir dos dados recolhidos. Por fim, as práticas de autoavaliação parecem ser indutoras de uma consciencialização da necessidade de melhoria, para a qual os docentes reconhecem a importância das rotinas de comparação de resultados e de partilha de práticas e tecnologias.

Reflexões finais

As políticas públicas de avaliação das escolas foram sendo construídas ao longo de décadas, com a participação de inúmeros atores provenientes de diferentes organizações – públicas e privadas – em diferentes escalas e com recurso a diferentes conhecimentos. Esse labor permanentemente ajustado e contextualizado, através de processos de bricolagem e hibridização, permite-nos olhar de modo sistémico para um complexo mecanismo de multirregulações.

A construção da política de autoavaliação das escolas, que analisamos em particular no contexto local, é convergente com o que se passa na generalidade dos países, sob a influência das organizações internacionais como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE) e a União Europeia (UE). Durante a década de 1990, a participação de Portugal no Projeto INES (Indicadores dos Sistemas Educativos - estudo internacional promovido pela OCDE) e, posteriormente, os Programas PEPT 2000 e Qualidade XXI constituíram 'políticas incitativas' (Hassenteufel, 2008) de uma cultura de avaliação e de prestação de contas.

Por seu turno, a autoavaliação das escolas articula-se com o reforço de autonomia e com a reforma dos serviços públicos de educação que são fortemente influenciados pela nova gestão pública – importada do universo empresarial privado – que enfatiza o papel da avaliação, de processos de monitorização de resultados e de melhoria contínua subordinados a referenciais de qualidade, eficácia, eficiência e excelência.

Apesar da importância atribuída à autoavaliação para o objetivo declarado da melhoria da escola, com a generalização da Avaliação Externa das Escolas (AEE), a partir de 2007, esta torna-se central. No estudo empírico com enfoque na implementação da autoavaliação, num período de tempo de cerca de sete anos, observamos que a avaliação externa vai-se afirmando como orientadora das práticas de avaliação interna. Assim, a autoavaliação das escolas tem sido fundamentalmente o instrumento em que assenta a avaliação externa, designadamente enquanto “discurso intermediário da escola para a avaliação externa” (Sousa, 2014).

A generalidade das organizações escolares tem vindo a montar sistemas de informação, (mais ou menos rudimentares) de matriz gestionária e estatística, combinados, em alguns casos, com metodologias qualitativas. A autoavaliação que tem vindo a ser praticada nas escolas constitui, assim, um instrumento de natureza híbrida, quer quanto aos conhecimentos mobilizados para a sua operacionalização, quer por se tratar de uma modalidade de avaliação institucional com fronteiras fluidas entre a dimensão interna e a dimensão externa. Trata-se também de um instrumento de natureza híbrida por articular o modelo de regulação estatal, de matiz burocrático, com o modelo de regulação pós-burocrático de regulação de mercado.

A tendência para a padronização e para os modelos estruturados, de natureza gerencialista (presente também na hibridez conceptual do modelo de avaliação externa adotado), levam-nos a questionar se caminhamos para um modelo pós-burocrático de regulação ou se este opera num novo quadro de racionalidade burocrática importado do universo empresarial.

Percecionada como uma nova competência que exige conhecimentos que os docentes e diretores consideram não possuir, a pressão para a autoavaliação das escolas exercida pela avaliação externa potencia a emergência de novos atores. Estes são peritos ou consultores, uns que circulam entre diferentes escalas da administração, outros que transitam do universo privado para o público e vice-versa. Em ambos os casos identificamos claramente os formadores do INA (Instituto Nacional da Administração – DGAEP) e consultores da empresa Another Step que propõe aos gestores escolares a adoção do modelo CAF, oriundo das multinacionais a operar na Europa e adotado por um instituto europeu independente que trabalha em estreita parceria com as administrações públicas dos países da União Europeia (EIPA – European Institute of Public Administration).

As práticas de autoavaliação que identificamos e descrevemos, na sua generalidade, ainda estão longe de constituir modelos democráticos pluralistas (MacDonald, 1976; Simons, 2002) de autoavaliação da escola que permitam um efetivo confronto de perspetivas para a construção de uma melhoria sustentada pela participação de todos os *stakeholders*.

Referências bibliográficas

- Afonso, A. J.** (2010). Notas sobre a autoavaliação da escola pública como organização educativa complexa. *Revista ELO*, 17, 2010, 13-22.
- Afonso, N.** (2003). A regulação da educação na Europa: do Estado Educador ao controlo social da Escola Pública. In J. Barroso (Org.), *A Escola Pública: Regulação, Desregulação, Privatização* (pp. 49-78). Porto: Edições ASA.
- Alaíz, V., Góis, E., & Gonçalves, C.** (2003). *Autoavaliação de escolas: pensar e praticar*. Porto: Edições ASA.
- Azevedo, J.** (2007). *Sistema Educativo Mundial: ensaio sobre a regulação transnacional da educação*. Vila Nova de Gaia: Fundação Manuel Leão.
- Ball, S. J.** (2008). *The education debate*. Bristol: The Policy Press.
- Barroso, J.** (2003). Regulação e desregulação nas políticas educativas: tendências emergentes em estudos de educação comparada. In J. Barroso (Org.), *A Escola Pública: Regulação, Desregulação, Privatização* (pp. 19-48). Porto: Edições ASA.
- Barroso, J.** (2005a). O Estado, a Educação e a Regulação das Políticas Públicas. *Educação & Sociedade*, 26, 725-751. Disponível em <http://www.cedes.unicamp.br>
- Barroso, J.** (2005b). *Políticas educativas e organização escolar*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Barroso, J.** (2006a). *A Regulação das Políticas Públicas de Educação: espaços, dinâmicas e atores*. Lisboa: Educa, Unidade de I&D de Ciências da Educação.
- Barroso, J.** (2006b). O Estado e a Educação. A regulação transnacional, a regulação nacional e a regulação local. In J. Barroso (Ed.), *A regulação das Políticas Públicas de Educação. Espaços, dinâmicas e atores*. (pp. 41-70) Lisboa: Educa.
- Barroso, J.** (2009). A utilização do conhecimento em política: o caso da gestão escolar em Portugal. *Educação & Sociedade*, 30(109), 987-1007.
- Bauby, P.** (2002). L'Europe des services publics: entre libéralisation, modernisation, régulation, évaluation. *Politiques et Management Public*, 20(1), 15-30.
- Broadfoot, P.** (2000). Un nouveau mode de régulation dans un système décentralisé: l'État évaluateur. *Revue Française de Pédagogie*, 130, 43-55.
- Chapman, C., & Sammons, P.** (2013). *School self-evaluation for school improvement: what works and why?* Berkshire: CFBT Education Trust.
- Dias Sobrinho, J.** (2008). Avaliação Educativa: produção de sentidos com valor de formação. *Avaliação*, 13(1), 193-207.

- Dupriez, V., & Franquet, A.** (2013). L'évaluation dans les systèmes scolaires: au-delà d'un effet de miroir? In *L'évaluation dans les systèmes scolaires. Accommodements du travail et reconfiguration des professionnalités* (pp. 21-34). Bruxelles: De Boeck.
- Figari, G.** (1996). *Avaliar: que referencial?* Porto: Porto Editora.
- Freeman, R.** (2006). Learning in public policy. In R. E. Goodin, M. Moran, & M. Rein (Eds.), *The Oxford Handbook of Public Policy* (pp. 367-388). Oxford: Oxford University Press.
- Friedberg, E.** (1993). *Le Pouvoir et la Règle. Dynamique de l'action organisée*. Paris : Editions du Seuil.
- Hassenteufel, P.** (2008). *Sociologie Politique: L'Action Publique*. Paris: Armand Colin Éditeur.
- Lascoumes, P., & Le Galès, P.** (2007). *Sociologie de l'action publique*. Paris: Armand Colin.
- Levin, B.** (2001). Conceptualizing the Process of Education Reform from an International Perspective. *Education Policy Analysis Archives*, 9(14),17p.
- Lima, L.** (2002a). Modernização, Racionalização e Optimização: perspectivas neotaylorianas na organização e administração da educação. In L. Lima & A. J. Afonso, *Reformas da Educação Pública: Democratização, Modernização, Neoliberalismo* (pp. 17-32). Santa Maria da Feira: Edições Afrontamento.
- Lima, L.** (2002b). O Paradigma da Educação Contábil: políticas educativas e perspectivas gerencialistas no ensino superior. In L. Lima & A. J. Afonso, *Reformas da Educação Pública: Democratização, Modernização, Neoliberalismo* (pp. 91-110). Santa Maria da Feira: Edições Afrontamento.
- Lima, L.** (2002c). Reformar a Administração Escolar: a recentralização por controlo remoto e a autonomia como delegação política. In L. Lima & A. J. Afonso *Reformas da Educação Pública: Democratização, Modernização, Neoliberalismo* (pp. 61-74). Santa Maria da Feira: Edições Afrontamento.
- Lima, L. C.** (2002). Avaliação e concepções organizacionais de escola: para uma hermenêutica organizacional. In J. A. Costa, A. Neto-Mendes, & A. Ventura (Eds.), *Avaliação das organizações escolares* (pp. 17-29). Aveiro: Universidade de Aveiro.
- Lima, L. C., & Afonso, A. J.** (2002). *Reformas da Educação Pública: Democratização, Modernização, Neoliberalismo*. Santa Maria da Feira: Edições Afrontamento.
- MacDonald, B.** (1976). Evaluation and the control of education. In D. Tawney (Ed.), *Curriculum Evaluation Today: Trends and implications* (pp. 125-136). London: MacMillan Education.
- Marchesi, Á.** (2002). Mudanças educativas e avaliação das escolas. In J. M. Azevedo (Ed.), *Avaliação das escolas. Consensos e divergências*. Porto: Edições ASA.

- Maroy, C.** (2006). École, régulation et marché. Une comparaison de six espaces scolaires locaux en Europe. Paris: Presses Universitaires Françaises.
- Maroy, C.** (2008). Vers une régulation pos-bureaucratique des systèmes d'enseignement en Europe? *Sociologie et Sociétés*, 40(1), 31-55.
- Maroy, C., & Dupriez, V.** (2000). La régulation dans les systèmes scolaires. Proposition théorique et analyse du cadre structurel en Belgique francophone. *Revue Française de Pédagogie*, 130, 73-88.
- Nevo, D.** (1986). Conceptualization of educational evaluation: an analytical review of literature. In E. R. o. House (Ed.), *New Direction in Educational Evaluation* (pp. 15-19). London: The Falmer Press.
- Nevo, D.** (1994). Combining internal and external evaluation: a case for school-based evaluation. *Studies in Educational Evaluation*, 20, 87-98.
- Nevo, D.** (2002). Dialogue evaluation: combining internal and external evaluation. In D. Nevo (Ed.), *School-Based Evaluation: an international perspective* (Vol. 8, pp. 3-16). Oxford: Elsevier Science Ltd.
- Nóvoa, A.** (2002). Ways of Thinking about Education in Europe. In A. Nóvoa & M. Lawn (Eds.), *Fabricating Europe: The Formation of an Education Space* (pp. 131-156). Dordrecht: Kluwer Academic Publishers.
- Ozga, J., & Lingard, B.** (2007). Globalization, Education Policy and Politics. In B. Lingard & J. Ozga (Eds.), *The RoutledgeFalmer Reader in Education Policy and Politics* (pp. 65-82). New York: Routledge.
- Pons, X., & van Zanten, A.** (2007). Knowledge circulation, regulation and governance. In Literature Review (pp. 105-153): *KnowandPol, Knowledge and Policy in education and health sectors*.
- Popkewitz, T.** (2000a). Globalization/Regionalization, Knowledge, and the Educational Practices. Some notes on Comparative Strategies for Educational Research. In T. Popkewitz (Ed.), *Educational Knowledge. Changing Relationships between the State, Civil Society, and the Educational Community* (pp. 3-27). New York: State University of New York Press.
- Popkewitz, T.** (2000b). Reforms as the Social Administration of the Child: Globalization of Knowledge and Power. In N. Burbules & C. A. Torres (Eds.), *Globalization and Education: critical perspectives* (pp. 157-186). New York: Routledge.
- Power, M.** (2000). The audit society - Second thoughts. *International Journal of Auditing*, 4, 111-119.
- Ramsdal, H., & van-Zanten, A.** (2011). Knowledge based on regulation tools in Education and Health. *Orientation 3. National Instruments. Integrative report. Project KnowandPol*.

- Ranson, S.** (2003). Public accountability in the age of neo-liberal governance. *Journal of Education Policy*, 18(5), 459-480.
- Reynaud, J.** (1997). *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*. Paris: Armand Colin (3^a Ed.).
- Rose, N.** (1999). *The power of freedom: reframing political thought*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Scheerens, J.** (2002). School self-evaluation: origins, definition, approaches, methods and implementation. In D. Nevo (Ed.), *School-based evaluation: an international perspective* (pp. 35-69) (Vol. 8). Oxford: Elsevier.
- Simons, H.** (2002). School evaluation in a democracy. In D. Nevo (Ed.), *School-based evaluation: an international perspective*, (pp. 17-34) (Vol. 8). Oxford: Elsevier.
- Sousa, A. B. P.** (2014). Construções da autoavaliação de escolas. Discursos e sentidos. Tese de Doutoramento, Universidade do Porto, Porto.
- Sá, V.** (2009). A (auto)avaliação das escolas: “virtudes” e “efeitos colaterais”. Ensaio: *Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 17, 87-108. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/ensaio/v17n62/a05v1762.pdf>
- Terrasêca, M., & Berger, G.** (2011). Políticas e Práticas de Avaliação: Algumas reflexões. *Educação, Sociedade & Culturas*, 33, 7-16.
- Tristão, E.** (2016). A autoavaliação como instrumento das políticas de avaliação externa das escolas. Tese de Doutoramento. Instituto de Educação. Universidade de Lisboa. Lisboa

CAPÍTULO 5

**Para a compreensão da
sustentabilidade da autoavaliação
das escolas:**

**Um estudo de caso múltiplo
em escolas públicas portuguesas**

Para a compreensão da sustentabilidade da autoavaliação das escolas: Um estudo de caso múltiplo em escolas públicas portuguesas

Hélder Guerreiro

Introdução

Apresentação do problema

A efemeridade da autoavaliação das escolas e das estruturas que as suportam tem sido testemunhado e reportado em relatórios produzidos pela Inspeção-Geral da Educação (IGE), ao longo de mais de uma década, e por mim constatada na primeira pessoa, sobretudo em resultado da minha atividade profissional. Tal despertou-me especial atenção para as práticas duráveis da autoavaliação e de compreender por que motivo, num mesmo sistema educativo e com um mesmo enquadramento legislativo, umas são tão efémeras e outras não.

Apresento aqui, de um modo sumário, as três narrativas de autoavaliação das escolas selecionadas para a investigação – Sigma, Alfa e Delta. A Escola Secundária Sigma constituiu uma equipa multidisciplinar para desenvolver a autoavaliação da escola apenas com docentes, no ano escolar 2004/2005. Todavia, já desde 1999 os resultados académicos dos alunos vinham sendo objeto de reflexão ao nível da escola. A equipa reconstruiu-se por diversas vezes, mantendo sempre dois elementos do grupo anterior. Em 2004/05 aplicou questionários a toda a comunidade para obter um diagnóstico da situação real, bem como uma representação da situação ideal para a comunidade, o que passou a constituir o referencial de avaliação. O trabalho de autoavaliação é hoje regular e têm sido adotadas algumas medidas de melhoria na sua sequência. A

Escola-sede do Agrupamento de Escolas Alfa iniciou práticas de autoavaliação mais estruturadas em 2006, com o início de funções de uma equipa que integra docentes e não docentes. Contudo, anteriormente já tinham sido desenvolvidas várias práticas de autoavaliação. Mais recentemente foi aplicado um inquérito à comunidade escolar sobre aspetos diversos, tais como práticas letivas, grau de satisfação, comportamento e disciplina. Foi efetuada uma análise SWOT¹, apesar de não ter sido partilhada na íntegra pela comunidade educativa, o que tem dificultado a implementação de planos de melhoria. Atualmente está também a ser monitorizada a execução do Projeto Educativo de Escola. A Escola Delta deu início a práticas de autoavaliação, em 1997, com o projeto de intervenção do seu Diretor. Aquando da sua integração no Agrupamento de Escolas Delta, como escola sede, em 2002, as práticas de autoavaliação envolveram as restantes escolas do Agrupamento, logo a partir do ano escolar 2002/2003. Foi recentemente adotado o modelo da *Common Assessment Framework* (CAF). Muito embora a sua implementação constitua uma versão flexibilizada do modelo inicial, é feito o tratamento estatístico de questionários e os dados são publicados no *website*. Têm sido identificados pontos fortes e debilidades. Foi construído um plano de ação estratégico, passível de ser escrutinado. A eficácia do agrupamento está a ser monitorizada.

O rumo diferente e contrastante destas três escolas públicas do ensino não superior intrigou-nos e está na base de uma questão à volta da qual se constrói a presente investigação: Como se organizam, como funcionam e o que resulta das práticas sustentáveis de autoavaliação institucional nas escolas?

Interrogamo-nos, pois, sobre as características e fatores específicos destas práticas de autoavaliação e aí vamos procurar as fundações e os desenvolvimentos das autoavaliações em cada escola com recurso à literatura, de que modo as pressões e apoios, ou outros fatores de sustentabilidade, a identificar, contribuíram para a sua durabilidade.

1 Strengths, Weaknesses, Opportunities, Threats.

Desenho da investigação — principais momentos

Num primeiro momento, definimos o caso que constituiria o objeto da investigação – a sustentabilidade da autoavaliação das escolas – cuja identificação resultou de vivências e do conhecimento de práticas de autoavaliação duráveis. A questão de investigação principal e um conjunto de questões subsidiárias estabeleceram balizas e apontaram as direções da investigação. Seguiu-se a contextualização do problema (abordagens anteriores e o seu enquadramento legal) e a consolidação do conhecimento, através da análise da literatura. Esta percorreu vários domínios, desde o aprofundamento e reflexão sobre o conceito de (auto)avaliação, até outros domínios que lhe estão associados, como sejam a aprendizagem organizacional, mudança e a própria sustentabilidade. O terceiro grande momento da investigação diz respeito à instrumentalização do conhecimento: a partir daqui construímos o quadro teórico que fundamentou e justificou a pesquisa e as opções tomadas, o modelo de análise que estruturou a investigação e, também, a materialização do modelo numa bateria de instrumentos que permitisse a recolha de informação de acordo com a estratégia e os métodos escolhidos. Finalmente, o quarto momento, onde o investigador interage regularmente com os interlocutores das escolas, realiza o trabalho de campo, processa e consolida a informação recolhida, produz narrativas a partir da matéria-prima que dispõe, interpreta e reflete sobre o que produzira e, finalmente, constrói o produto final da investigação – a tese.

O que nos diz a literatura: Contributos para a construção de um quadro teórico

Virtudes da avaliação de escolas

As virtudes da avaliação de escolas enunciadas pela generalidade dos autores estudiosos desta matéria (Clímaco, 2005; CNE, 2008; Fullan, 2001; McBeath et al, 2000; Patton, 2000; entre outros) justificariam, por si, que a maioria das escolas adaptasse ou concebesse dispositivos para a recolha sistemática de dados e produção de informação avaliativa, ou seja, que por sua própria iniciativa

desenvolvessem a autoavaliação. A literatura, em geral, diz-nos que vale a pena autoavaliar as escolas utilizando-a como instrumento de gestão, pela utilidade que tem para os seus destinatários e mesmo pelos seus efeitos secundários muitas vezes não explicitados, como, por exemplo, a confiança que gera. A avaliação fornece, igualmente, informações passíveis de serem utilizadas pelas escolas como argumentos defensivos em situações hostis.

Para Nevo (2006), um claro benefício das atividades avaliativas é o seu contributo para a diminuição das margens de incerteza na tomada de decisão, ao mesmo tempo que aumenta a sua racionalidade. Este será um dos argumentos justificativos de desenvolvimento de dispositivos de autoavaliação. Também Jean Cardinet (1986) sublinhou a importância da avaliação para informar a tomada de decisão e o seu contributo para a melhoria, aplicável a práticas individuais, programas ou organizações.

Nevo (2006) indica quatro finalidades da avaliação nas organizações:

- permite saber se os objetivos da organização estão a ser alcançados (diagnóstico);
- dá indicações sobre os aspetos melhor e pior conseguidos (diagnóstico);
- permite reunir um conjunto de informações necessárias à prestação de contas externa (prestação de contas);
- é um instrumento de gestão ao indicar que aspetos devem ser trabalhados, ajustados e avaliados ulteriormente

Por seu turno, Afonso e Estevão (1992) sublinharam quatro funções da avaliação, que designaremos de *marketing*, política, racionalidade e confiança:

- a avaliação como algo necessário para transmitir uma imagem de organização responsável, apesar de a sua utilização para efeitos de decisão ser reduzida (*marketing*);
- a utilização da avaliação para justificar decisões já anteriormente tomadas e a sua utilização como arma política;
- a avaliação como um ritual que perpetua uma imagem de racionalidade, eficiência e responsabilização;
- a avaliação como favorecendo a confiança e o apoio dos agentes externos às organizações, sobretudo quando os resultados são bons (confiança).

Tais virtudes da avaliação encontram-se nos dispositivos de avaliação organizados e desenvolvidos pelas próprias escolas, pelo que se lhe acrescenta o prefixo ‘auto’.

Quando a avaliação de escolas é auto — a busca de consensos

O entendimento do conceito de avaliação, convergente ou divergente, por parte dos elementos da comunidade educativa, influencia e condiciona o seu desenvolvimento e reflete-se na utilização dos seus resultados. Figari (1996) aponta a polissemia do conceito de avaliação como fator que potencia resistências. Escreve este autor que “à avaliação é atribuído o sentido de controlo, de verificação, de comparação de indicadores, de medida de nível, sanção. (...) o sentido da avaliação (...) nem sempre surge de forma evidente aos interessados (...) os avaliados” (Figari, 1996, p. 35).

A polissemia de ‘avaliação’ reflete-se na sua funcionalidade tradicional associada às características formativa e sumativa. Eventualmente, poderá assumir ambas. Apesar de recorrerem a técnicas idênticas, os seus propósitos são diferentes e as atitudes face ao avaliado são distintas. A este propósito Stake (2004) escreveu “As avaliações formativa e sumativa podem acontecer em simultâneo, mas a natureza formativa, de olhar em frente, e sumativa, de olhar para a retaguarda, justifica que se mantenham separadas” (p. 18).

Por seu turno, Bolívar (2006) refere-se à autoavaliação como:

um processo iniciado na instituição escolar, levado a cabo pelos professores e outros elementos da escola, onde se examina e diagnostica, recolhendo de modo sistemático informação, sobre o estado da escola (pontos fortes e necessidades), com o propósito de encontrar respostas a problemas da escola e suas possibilidades de melhoria (Correia, 2011, p. 177)

Uma outra dificuldade diz respeito à delimitação do objeto da avaliação, cujas fronteiras nem sempre são claras “Nem sempre é fácil chegar a um acordo sobre o que está dentro e fora dos limites do objeto da avaliação” (Stake, 2004, p. 18). A utilidade da autoavaliação pode ser vista de uma forma redutora se a informação

avaliativa ficar associada à prestação de contas. Este aspeto é referido por Holden e Durrant (2007), autores que registaram ainda outras dificuldades como sejam o necessário envolvimento da gestão intermédia, fundamental para os processos de melhoria, e a disponibilidade dos professores em auscultar os alunos.

O projeto SEQuALS, desenvolvido no âmbito de uma Rede Comenius, propôs um conjunto de sete orientações sinalizadas como boas práticas e como exequíveis:

- o objetivo da avaliação centrada na escola deve ser definido e tornado claro para todos os *stakeholders*.
- deve ser preparada uma estratégia para todas as fases do processo (investigações, recolha de dados, calendário).
- deve ficar decidido quem deve recolher os dados e esboçar as conclusões durante e depois do processo.
- deve ficar decidido quem deve ter acesso aos dados e resultados do trabalho.
- todos os grupos envolvidos (...) devem estar informados sobre as tarefas de cada um e sobre os respetivos prazos.
- deve ficar definido como a experiência ganha através da avaliação centrada na escola pode ser incorporada no futuro trabalho da escola.
- deve existir um acordo sobre um método para a avaliação de todo o projeto (Livingston & Kirkland, 2003, p. 5).

Correia (2011) enumerou as principais potencialidades da autoavaliação como sendo:

- a possibilidade de se obter um conhecimento mais abrangente e profundo do contexto escolar;
- a implicação dos atores;
- o trabalho sistemático de recolha, de análise e de divulgação de informação;
- a perceção da avaliação como uma atividade que é desejada e benéfica;
- a valorização do conhecimento dos diversos atores da comunidade escolar;
- e a melhor aceitação das recomendações resultantes da avaliação.

O dispositivo de avaliação da escola: As visões e o sistema de avaliação

David Nevo (2006) fez a seguinte distinção entre projeto e programa: “Os projetos são habitualmente designados como atividades de curto prazo, com objetivos específicos e recursos alocados. Por seu turno, os programas são atividades permanentes que representam uma coordenação de esforços para atingir grandes objetivos educativos” (p. 453). Ter uma visão da avaliação como programa significa ter uma visão estratégica e de futuro, pois as avaliações são desenhadas em função das necessidades e das prioridades definidas pela escola, são sistemáticas, integram rotinas e a institucionalização do dispositivo de avaliação é um objetivo. Bell e Morse (2010) disseram a este respeito que, apesar de se reconhecer nos programas um *esforço mais sustentado*, a abordagem de projeto mantém os ingredientes necessários como sejam os implementadores definidos, calendarização, alocação de recursos, produtos, etc.

Um dispositivo de autoavaliação pode ser visto e designado como um sistema, pois o sistema é geralmente definido como “uma unidade complexa, um conjunto de elementos que interagem entre si e eventualmente com o meio exterior. (...) o sistema compreende um comando de entrada da informação, um comando de saída e um anel de retroação” (Figari, 1996, p. 54). O dispositivo de autoavaliação é um sistema de autoavaliação. As interações começam a ter tanta ou mais importância para o funcionamento (e conhecimento) do dispositivo, do que os elementos que o podem constituir: “A primazia do conjunto sugere que as relações são (...) mais importantes do que as coisas e que os conjuntos são mais importantes do que as partes. Nós não temos de criar inter-relações. O mundo já está interrelacionado” (Senge, cit. por Bell & Morse, 2010, p. 111).

Num estudo que realizou sobre dispositivos de formação, Figari (1996) estruturou-os em três momentos do seu desenvolvimento: induzido, construído e produzido. Vejamos, de seguida, cada um.

[Induzido]

Como tratar as dimensões que induzem as escolhas educativas que justificam a prática deste ou daquele dispositivo? (...). Encontraremos, assim, nesta categoria, os procedimentos que têm em conta dados sobre o meio (...) e características dos atores (...) que induzem a diagnósticos e a buscas de soluções.

[Construído]

Como explicar, acompanhar e orientar a elaboração dos projetos, dos programas, dos currículos? Tentar-se-á então compreender melhor a construção dos dispositivos examinando-se os processos (representações, comportamentos, evoluções) e os procedimentos (negociações, criação de situações, estratégias de poder e de decisão) que definem a ação educativa propriamente dita.

[Produzido]

Como observar e interpretar as formas evidentes, e mesmo dadas a ver, desta ação, isto é, a sua produção? Interessar-nos-emos pelas características dos projetos acabados e sobretudo pela forma como os resultados e os efeitos foram estabelecidos.
(p. 32)

Com as adaptações semânticas necessárias, é possível transferir tais momentos para os dispositivos de autoavaliação. Há ainda os episódios críticos que decorrem da forma como se organizam e articulam, dos recursos que consomem, das ações avaliativas que desenvolvem, da informação que produzem. Os problemas relacionados com a sustentabilidade dos dispositivos podem emergir da sua organização, funcionamento e ações. O papel do contexto no desenvolvimento da autoavaliação e do próprio dispositivo, não pode ser ignorado. Daí, a importância de orientar a investigação para fora do sistema mais restrito, que é o dispositivo de avaliação, e procurar informação relevante no ambiente onde coabita e com o qual se relaciona mais frequentemente – a escola.

Condicionantes da avaliação — o contexto e o fator humano

As avaliações desenvolvem-se em contextos

Dahler-Larsen (2006) enuncia cinco problemas de contexto que podem, de algum modo, influenciar o processo de avaliação durante o seu desenvolvimento: popularização²; avaliação condicionada pelas estruturas e processos organizacionais; avaliação condicionada pelo mercado; avaliação condicionada pelos media; a relação da avaliação com a investigação científica.

As questões éticas e os dilemas dos avaliadores

Para além de aspetos de natureza técnica, existem outros desafios importantes que se colocam às avaliações e, em particular, às autoavaliações – as questões de natureza ética. Estas incluem aspetos como a transparência de processos, a participação democrática e a independência e justiça do avaliador e da avaliação e a sequencialidade. Por seu turno, a divulgação de resultados traz à luz outras questões de natureza ética, pois a publicitação dos dados sobre a qualidade da escola pode ser questionável, pelos efeitos negativos que daí advêm. Rotular as escolas pelo seu fraco desempenho – *name and shame* – pode ter um impacto negativo. Visscher (2001) acrescenta ainda o risco de más interpretações e da tentação de manipular os dados. Por sua vez, Helen Simons (2006) assinalou dúvidas com as quais os avaliadores se confrontam, bem como cinco dilemas intrínsecos ao seu trabalho que ocorrem ao longo da avaliação e na fase de disseminação de resultados. Assim, dúvidas acerca das questões de avaliação, princípios subjacentes, figurino e implementação do modelo, custos e benefícios, e destinatários da informação avaliativa constituem dilemas com os quais os avaliadores por norma se confrontam.

2 Popularizar consiste na ameaça que resulta da massificação das avaliações, como seja o recurso a pessoas sem qualquer formação ou experiência nesta matéria, o que aumenta o risco de falta de competência para tal exercício, fragilizando os resultados obtidos.

Os stakeholders e a utilidade da avaliação

Robert Stake (2004) definiu *stakeholders* como “*todos aqueles que têm um interesse no programa, designadamente os que dele beneficiam ou aqueles que por ele são afetados*” (p. 195). Por seu turno, Patton (2000) referiu que:

identificar as pessoas que podem beneficiar de uma avaliação é tão importante que os avaliadores adotaram um termo especial para os potenciais utilizadores da avaliação: *stakeholders*. Os *stakeholders* da avaliação são as pessoas que têm um interesse pessoal (*stake*) na avaliação (p. 427).

O diagnóstico das necessidades dos *stakeholders* deve influir na definição do objeto de avaliação, pois um desfasamento entre objeto e necessidades resulta na avaliação desfasada dos mesmos, peca pela falta de relevância e limita a sua usabilidade. A avaliação centrada na utilização apresenta um conjunto de vantagens que muito podem contribuir para o seu sucesso e para a sua sustentabilidade. Patton (2000) enunciou pressupostos e cautelas associadas a uma avaliação, designadamente: exigir um compromisso dos utilizadores; planear a sua utilização tendo em conta o fator pessoal; focalizar-se em aspetos considerados úteis pelos utilizadores, não perdendo de vista as três principais utilizações das avaliações: julgar o mérito e o valor (avaliação sumativa), melhorar programas (utilização instrumental) e gerar conhecimento (utilização conceptual); formar os utilizadores para a utilização da informação avaliativa; estar ciente que utilizar é diferente de relatar e disseminar; e quando o objetivo é a utilização deve-se ter em conta tempo e custos.

Stake (1983) sublinhou a importância daquilo que designa por avaliação responsiva:

Uma avaliação educacional é responsiva se estiver orientada mais diretamente para as atividades do programa do que para as intenções do programa, se responde às necessidades de informação público, e se as diferentes perspetivas de valores das pessoas são referidas quando reportando no relatório do sucesso e do fracasso do programa (cit. por Maduas & Kellaghan, 2000, p.29).

Contributos para a compreensão do conceito ‘Sustentabilidade’

Ao conceito de sustentabilidade estão, normalmente, associadas a *durabilidade* e a *estabilidade* (Academia, 2001; Houaiss, 2003). As definições de alguns dicionários sobre a qualidade de ser sustentável (sustentabilidade) permitem-nos identificar algumas dimensões comuns, designadamente a temporal. Esta é utilizada pelo dicionário Houaiss, para explicar que sustentar é “Manter por um tempo maior do que o normal compasso”, aferindo a durabilidade.

Jamieson (1998) acrescentou uma dupla temporalidade no conceito: o presente, associado à ideia de sobrevivência e à satisfação imediata de necessidades; o futuro associado à ideia de preservação, que requer continuação e determina as ações que se desenvolvem no tempo presente. Também num glossário da OCDE - *27 Most Relevant Terms Related to Evaluation & Controlling in SDC* - datado de 2002, se reforçou esta ideia de temporalidade: [a sustentabilidade é] “a continuação dos benefícios, dos efeitos gerados por um programa / projeto após a sua conclusão”. A abordagem seguinte está fortemente ligada à ideia de preservação: “a componente sustentabilidade do paradigma de desenvolvimento sustentável implica que o que quer que seja feito agora não prejudique as gerações futuras.” (Bell & Morse, 2010, p. 5). Powell, Stern e Ardoin (2006) concluíram que os modelos sustentáveis têm as seguintes características: são focalizados na utilização, são participativos (mais no sentido de *capacitadores*), estão fundamentados na teoria e têm em consideração a utilização dos resultados pelos destinatários e as suas necessidades. Uma estratégia que parece contribuir para a sustentabilidade reside na antecipação de desenvolvimentos futuros em função de um conjunto de fatores reais ou possíveis. A construção de cenários permite antever possíveis riscos ou soluções.

A aproximação ao estudo de caso

Na pesquisa efetuada, procurámos escolas cuja autoavaliação já tivesse uma durabilidade notória e selecionei três, cada uma constituindo um contributo para o estudo da sustentabilidade. Stake (2006) refere-se aos objetos de investigação como *quintain*, cujo significado em língua portuguesa é o *estafermo*³, o boneco que servia de alvo para os cavaleiros em torneios medievais. Em terras lusas este conceito foi ganhando uma forte carga pejorativa que o tem afastado da utilização original. Na aceção de Stake (2006), o *estafermo* da nossa investigação – a sustentabilidade da autoavaliação de escolas – “é um objeto ou fenómeno ou condição que vai ser estudado – um alvo (...). Nos casos múltiplos é uma coleção de alvos. Num programa de avaliação podemos chamar-lhe avaliando.” (p. 6).

Explorámos, na literatura, conceitos como avaliação, aprendizagem organizacional e sustentabilidade, em busca de conhecimento passível de ser associado à sustentabilidade da autoavaliação nas escolas, que sirvam de trampolim para esta investigação, designadamente: a clareza dos propósitos da avaliação, as estratégias avaliativas e de preservação do dispositivo, os atores da avaliação e a gestão dos interesses da comunidade educativa, a disponibilização e gestão dos recursos, os valores éticos e a aprendizagem organizacional e a institucionalização do dispositivo de autoavaliação.

Adicionalmente, procurou-se conhecer relatos de momentos críticos e de constrangimentos vividos, bem como episódios de superação das ameaças, que tornam mais evidentes as relações entre diversos aspetos de um fenómeno, formando um todo, dando-lhe assim um significado (Carey 2011). Intentou-se compreender aquilo que contribuiu para a sustentabilidade da autoavaliação em cada escola, posicionando-nos como o investigador qualitativo preconizado por Stake (2006) que “olha para o estafermo como sendo *multissequencial*, *multicontextual* e funcionando mais por coincidências, do que causalmente determinado.” (p. 13).

3 Estafermo é um boneco de pau com um açoite preso em uma das mãos, instalado num eixo vertical giratório, o qual, antigamente, nos exercícios de cavalaria, os cavaleiros tentavam acertar com a lança sem serem atingidos pelo açoite (Houaiss & Salles, 2003).

Reconhecemos, igualmente, que as fronteiras do caso são passíveis de se modificarem à medida que recolhemos evidências e aprofundamos o nosso conhecimento sobre o objeto de estudo. A opção por uma aproximação ao estudo de caso permite-nos observar o *estafermo*, na aceção de Stake, em contextos diferentes, para compreender diferenças no seu comportamento e olhá-lo em função das diferentes interações que se desenvolvem com estes mesmos contextos. Para a seleção das escolas estudadas, refleti sobre as questões propostas por Stake (2006): qual a relevância do caso para o objeto de estudo? De que modo os casos ilustram a diversidade dos contextos? Os casos constituem oportunidades para conhecer a complexidade dos contextos?

As questões colocadas sobre o objeto investigado – a sustentabilidade da autoavaliação das escolas – levam-nos, num primeiro momento, a procurar o caminho nas dinâmicas de aspetos identificados na literatura como potenciais contributos para a compreensão deste fenómeno. O objetivo é o de conseguir recolher informações sobre desenvolvimentos e as múltiplas facetas do fenómeno da durabilidade da autoavaliação no caso estudado.

A estratégia de investigação foi determinada em função do seu objetivo relativamente ao objeto de estudo – compreender. A estratégia está presente em todo o desenho da investigação. Yin (2003) referiu que um estudo pode contemplar mais do que um caso, o que requer um desenho de caso múltiplo. Nesses estudos, como o que nos propomos desenvolver, cada caso constitui uma manifestação do objeto que pretendemos estudar, orientados pelas mesmas questões de investigação. Cada caso estudado contribuirá com evidências para as respostas que procuramos na investigação.

Síntese justificativa das opções metodológicas

No que diz respeito aos métodos, é de sublinhar que:

- o pluralismo metodológico e a triangulação são importantes, pois permitem beneficiar da mais-valia de cada método e consolidar a informação recolhida, criando uma base mais rica e consistente para o passo seguinte da análise da informação.

- a entrevista semidiretiva é o método privilegiado para explorar os diversos aspetos do objeto de estudo, requerendo um conjunto de cautelas e o conhecimento de fatores que podem influenciar a recolha da informação, para minimizar o seu enviesamento.
- a análise de documentos e de vestígios complementa e consolida a informação recolhida nas entrevistas e abre novas pistas a explorar pelas próprias entrevistas.
- o recurso a questionários deve ser entendido como método completar e de aprofundamento de aspetos decorrentes das entrevistas e análise documental;
- os registos da observação direta podem ajudar a enriquecer e a enquadrar informações recolhidas através de outros métodos (e.g. entrevista, análise documental).
- a observação indireta está implícita no método da entrevista, pois o entrevistador recolhe dados a partir do que lhe é contado por quem de facto observou as situações.
- o *bracketing* enriquece a informação recolhida, a partir de perceções individuais distintas, podendo lançar pistas para diferentes compreensões dos fenómenos.

Ainda com o objetivo de dar uma maior consistência metodológica à investigação

- selecionámos escolas entre aquelas, cujos perfis indiciavam relevância para o objetivo do estudo, com características comuns e traços distintivos e onde fosse exequível obter respostas para as questões de investigação.
- alinhámos as questões de investigação em função das três dimensões da construção e desenvolvimento de um dispositivo de autoavaliação: antecedentes (induzido) e primórdios – Construído – Produzido – às quais acresceu a participação da Direção na equipa e práticas de autoavaliação, para mais facilmente identificar práticas sustentáveis que tenham contribuído para a sua durabilidade.

- recolhemos evidências que nos permitissem aprofundar o conhecimento dos aspetos explorados inicialmente e considerámos a informação recolhida para gizar novos aspetos.

O modelo de análise

O modelo de análise contempla os seguintes elementos estruturantes:

A questão de partida da investigação: como se organiza, como funciona e o que resulta das práticas de autoavaliação sustentável das escolas?

O objeto de estudo: a sustentabilidade da autoavaliação das escolas.

O modelo de análise que propomos está organizado em observância da construção e o desenvolvimento do dispositivo de autoavaliação e está apresentado de um modo sintético nos Quadros – Antecedentes e primórdios (Quadro 1), construído (Quadro 2) e produzido (Quadro 3), a que acresce a Participação da direção na Equipa de Autoavaliação e na Autoavaliação (Quadro 4), que deriva da exploração de aspetos que não foram inicialmente previstos.

Quadro 1: Modelo de análise: antecedentes e primórdios da autoavaliação

Questões de investigação Porque se desenvolveram práticas de autoavaliação de escola (em cada uma das três escolas)? Que registos e recordações existem das primeiras práticas de autoavaliação da escola? Que condições contribuíram para o desenvolvimento de um dispositivo de autoavaliação?		
Dimensões	Aspetos a explorar	Questões-base (comuns às três escolas)
Dimensão de antecedentes e primórdios da atividade auto avaliativa	A. Surgimento da atividade avaliativa	<ul style="list-style-type: none"> • Que práticas de avaliação são conhecidas como antecedentes ou como tendo marcado o início da atual de autoavaliação da escola? • Havia um entendimento sobre o quê e para quê avaliar? • Como era feita a articulação entre a autoavaliação e as estruturas de decisão da escola (ex. órgãos de gestão)? • O que motivou a escola a desenvolver práticas de autoavaliação?
	B. Comunidade escolar	<ul style="list-style-type: none"> • Que contributos deu a comunidade escolar para o desenvolvimento de práticas de avaliação? • Que interações estabeleceram os diferentes elementos da comunidade escolar no dispositivo inicial de autoavaliação?
	C. Referências teóricas	<ul style="list-style-type: none"> • Quais as referências teóricas (literatura, modelos) subjacentes às práticas de autoavaliação? • Qual o objeto da avaliação então desenvolvida?
	D. Pressão da administração educativa	<ul style="list-style-type: none"> • Em que medida o quadro legal e a ação da administração educativa influenciaram o desenvolvimento de práticas de autoavaliação da escola? • Que outro tipo de apoio ou incentivo foi induzido por serviços do Ministério da Educação?
	E. Pressão social	<ul style="list-style-type: none"> • Como reagia a escola quando a qualidade do seu desempenho foi questionada por elementos internos e externos? • À publicação de dados e análises sobre o seu trabalho nos media, nomeadamente rankings e artigos na imprensa regional?
	F. Recursos	<ul style="list-style-type: none"> • Que recursos – humanos, materiais, metodológicos e outros – dispunha a escola e que facilitaram o desenvolvimento de práticas de autoavaliação? • Que formação foi assegurada aos elementos que mais diretamente estiveram envolvidos na condução da autoavaliação? • A escola recorreu à colaboração de entidades externas para conceber e desenvolver práticas de autoavaliação? Que tipo de colaboração? • Que métodos foram utilizadas nos primórdios da autoavaliação? • Que produtos decorrentes da autoavaliação eram passíveis de ser utilizados como suporte à reflexão e debates internos e à tomada de decisão?
	G. Ameaças e estratégias superação	<ul style="list-style-type: none"> • Que episódios e constrangimentos constituíram obstáculos ao desenvolvimento de práticas de autoavaliação de escola com caráter regular? • Como foram ultrapassados tais obstáculos?

Quadro 2: Modelo de análise: construído

Questões de investigação Como tem sido construído o dispositivo para a autoavaliação da escola (em cada uma das três escolas)? Quais os atributos dos intervenientes nas práticas de autoavaliação e como se organizam? Que condições foram asseguradas para o desenvolvimento da atividade de autoavaliação? Como são os referenciais de avaliação entretanto construídos?		
Dimen- sões	Aspectos a explorar	Questões-base (comuns às três escolas)
Dimensão de construído	A. A visão sobre a avaliação	<ul style="list-style-type: none"> • Existe um entendimento partilhado pela comunidade escolar sobre o quê e para quê avaliar? • Em traços gerais, quais as grandes finalidades da autoavaliação da escola? • Existe algum documento interno orientador das práticas de autoavaliação? • Os objetivos da ação avaliativa estão bem definidos? • Como são as decisões da escola fundamentadas pelos resultados da autoavaliação? • A estratégia de autoavaliação integra preocupações com a sustentabilidade da melhoria e com práticas continuadas de autoavaliação?
	B. Perfil e papel dos avaliadores	<ul style="list-style-type: none"> • Quem são os atuais intervenientes nas práticas de autoavaliação? • Que critérios estão implícitos na seleção para o exercício destas funções? • De que modo o papel dos avaliadores acautela a complementaridade e continuidade das práticas de autoavaliação?
	C. A Comunidade educativa	<ul style="list-style-type: none"> • Como são identificados e diferenciados pela sua relevância os elementos da comunidade educativa da escola? • Como são identificadas as suas necessidades? • Em que medida a informação que necessitam é considerada nos referenciais da autoavaliação? • De que forma participam os diferentes elementos da comunidade educativa na autoavaliação?
	D. Objeto da avaliação	<ul style="list-style-type: none"> • Que áreas são objeto da autoavaliação? • Que critérios são utilizados para a avaliação? • Em que medida o contexto e algumas particularidades da escola são considerados nos processos autoavaliativos?
	E. Mapa do dispositivo	<ul style="list-style-type: none"> • Como são coordenadas e implementadas as práticas de autoavaliação? • Como se descreve a relação entre os avaliadores, enquanto tal, com os decisores de escola? • Quais as características da comunicação onde ocorrem as interações entre os vários elementos do dispositivo?
	F. Contexto de Desenvolv.	<ul style="list-style-type: none"> • Existem fatores exógenos que, de algum modo, têm influenciado o desenvolvimento das práticas e do dispositivo de autoavaliação? • Que condições assegura a escola para garantir o bom funcionamento das práticas de autoavaliação? • Em que medida é planeada?
	G. Gestão de recursos	<ul style="list-style-type: none"> • Como são identificados os recursos necessários às práticas de avaliação e que resposta tem sido dada? • Qual a capacidade dos avaliadores selecionarem e utilizarem métodos adequados aos propósitos da autoavaliação?
	H. Ameaças e estratégias de superação	<ul style="list-style-type: none"> • Que episódios e constrangimentos foram vividos e que colocaram em risco a continuidade das práticas de autoavaliação? • Como foram ultrapassados os episódios críticos e os constrangimentos?

Quadro 3: Modelo de análise: produzido

Questões de investigação O que resultou da autoavaliação da escola (em cada uma das três escolas estudadas)? Que evidências existem da institucionalização das práticas de autoavaliação? Como procura a escola assegurar a continuidade das práticas de autoavaliação?		
Dimen- sões	Aspectos a explorar	Questões-base (comuns às três escolas)
Dimensão de produzido	A. Sinais	<ul style="list-style-type: none"> • Que sinais da atividade autoavaliativa na escola são visíveis? • De que forma o reporte, em particular, se evidenciou como um sinal da atividade avaliativa? • Que decisões recaem sobre a autoavaliação?
	B. Institucionalização do dispositivo de autoavaliação	<ul style="list-style-type: none"> • Que sinais existem do reconhecimento da autoavaliação e da sua utilização para suporte à reflexão e à decisão pelas estruturas de gestão da escola? • Que recursos coloca a Direção da escola à disposição do processo de autoavaliação, designadamente para o desenvolvimento das práticas e para a disseminação de resultados e outros produtos?
	C. Inovação e mudança	<ul style="list-style-type: none"> • Em que medida as práticas autoavaliativas constituíram uma inovação? • Quais são os principais aspetos da evolução das práticas de autoavaliação e quais as causas que estão subjacentes a tal evolução?
	D. Aprendizagem organizacional	<ul style="list-style-type: none"> • Em que medida a escola se debruça sobre as práticas e resultados de autoavaliação? • Como se refletem os resultados da autoavaliação nas rotinas e na atividade da escola, em geral?
	E. Satisfação	<ul style="list-style-type: none"> • Em que medida a autoavaliação corresponde às expectativas da comunidade escolar e, em particular, dos decisores locais?
	F. Ameaças e estratégias de superação	<ul style="list-style-type: none"> • Como decorre o processo de disseminação de resultados de autoavaliação e como é acautelada a sua utilização para propósitos diferentes dos inicialmente propostos, bem como o surgimento de interpretações abusivas? • Que episódios foram vividos e que colocaram em risco a própria continuidade das práticas de autoavaliação? • Que estratégias foram desenvolvidas para reforçar o dispositivo de autoavaliação e para assegurar a continuidade das suas práticas? • De que modo alguns resultados das autoavaliações colocaram em risco a sua continuidade? • Que estratégias foram desenvolvidas para ultrapassar tais riscos? • Que estratégias têm sido desenvolvidas para reforçar o dispositivo de autoavaliação e para assegurar a continuidade das práticas?

As dimensões da construção e desenvolvimento de um dispositivo de autoavaliação: Antecedentes e primórdios, Construído, Produzido, e a Participação da Direção na Equipa de Autoavaliação e na Autoavaliação. Os aspetos a explorar

em cada dimensão são potenciais fatores de sustentabilidade, identificados na literatura e sugeridos pelo conhecimento experiencial. Estes aspetos ajudam-nos a reconstituir a origem e o desenvolvimento da autoavaliação em cada escola estudada. O questionamento-base em cada aspeto a explorar, revelou-se fundamental para a recolha de informações e opiniões mais precisas. Sublinha-se, todavia, que estas questões foram entendidas pelo investigador como uma referência, isto é, um guia para a construção de outras questões que foram colocadas nas entrevistas, à laia de improviso, pela sua pertinência em função do desenvolvimento dos diálogos.

Quadro 4: Participação da direção na Equipa de Autoavaliação e na Autoavaliação

Questões de investigação Como se manifesta o envolvimento da Direção na autoavaliação da escola? Que evidências existem do envolvimento da Direção na Equipa e nas práticas de autoavaliação?		
Dimensões	Aspectos a explorar	Questões-base (comuns às três escolas)
Participação da direção na equipa de autoavaliação	Membros efetivos	<ul style="list-style-type: none"> • Presença de elementos da direção na Equipa de auto-avaliação
	Nomeação de membros	<ul style="list-style-type: none"> • A Direção designa elementos para a EAA
	Ciclos temporais coincidentes	<ul style="list-style-type: none"> • Alinhamento dos ciclos de existência das EAA com os mandatos da Direção • Alinhamento dos ciclos avaliativos com os mandatos da Direção
	Acompanhamento de trabalhos	<ul style="list-style-type: none"> • A Direção tem interlocutor para a EAA • A Direção, ou um dos seus elementos, acompanha o trabalho da EAA
	Definição de referenciais/metodologias/questões	<ul style="list-style-type: none"> • A Direção define os referenciais/metodologias/outros aspetos das práticas avaliativas
	Alocação de Recursos	<ul style="list-style-type: none"> • A Direção define os recursos alocados à EAA

Interpretação e discussão dos resultados

A construção e utilização de narrativas nesta investigação

Chegados ‘a meio’ do caso a estudar, sendo já visíveis os sinais de durabilidade das práticas de autoavaliação, houve necessidade de reconstruir a ‘história’ da autoavaliação, desde os seus primórdios, para melhor compreender o fenómeno. Duas fontes foram privilegiadas: em primeiro lugar, os atores escolares que estiveram envolvidos em práticas de autoavaliação de escola; em segundo lugar, fontes documentais onde estão registados os traços marcantes dessa autoavaliação da escola.

A partir da análise das narrativas, foram elaboradas sínteses com informação que respondesse às questões de investigação e que, no seu conjunto, contribuíssem para responder à questão de partida da investigação. Tais narrativas e sínteses desempenharam funções indispensáveis na investigação, pelo seu contributo para a reconstrução dos casos e para a organização da informação. Todavia, a sua natureza e extensão revelam-se inapropriados para um artigo desta natureza, pelo que optámos por manter apenas dois Quadros de cariz interpretativo (nºs 5 e 6).

O Quadro 5, procura construir os perfis de durabilidade, ou seja, os atributos da autoavaliação de cada uma das escolas que justificam a sua durabilidade, a partir das narrativas. Por seu turno, o Quadro 6 apresenta aquilo que em cada escola tem testado a sustentabilidade da autoavaliação – os inibidores superados – bem como as estratégias utilizadas, mas também aqueles que ainda não foram ultrapassados e que permanecem como uma ameaça.

Quadro 5: Sínteses Finais: traços Dominantes dos Perfis de Durabilidade

	SIGMA	ALFA	DELTA
Traços Dominantes	<ul style="list-style-type: none"> • Nasce de necessidade específica. • Resposta reativa a problema identificado • Procura angariar consensos. • Fortemente influenciada pela Diretora e pela direção, que a instrumentaliza. • Está institucionalizada. • Os processos são transparentes, mas estão nas mãos dos docentes. • A Direção decide nesta matéria. Impactos sentidos ao nível de documentos estruturantes, visibilidade, processos e resultados. • Efeitos reduzidos na tomada de decisão 	<ul style="list-style-type: none"> • Procura conhecer genericamente a escola. Sem angariar muitos consensos. • Pressões da administração educativa. • A autoavaliação é vista como um bem acima de conflitos • Está institucionalizada, mas desenvolve-se de um modo pouco articulado. • As interações no dispositivo de avaliação são bastante frágeis. • Consequente nos planos de melhoria. • Juízos avaliativos por vezes incoerentes com resultados obtidos e justificativos de decisões já tomadas. • Divulgação circunscrita. 	<ul style="list-style-type: none"> • Antecipa problemas e prepara soluções proactivas. • Está institucionalizada e instrumentalizada. • É fortemente influenciada pelo Diretor. • É muito participada, mas os discentes não são envolvidos ativamente. • Está institucionalizada e depende fortemente da Direção. • É apreciada por causa da sua utilidade. • É participada e bastante visível. • Está exposta a diferentes referenciais. • Autoavaliação consequente e corajosa, ao expor-se a diversos referentes. • Divulgação eficaz.
Atributos	Consensualização, auscultação, planeamento, transparência, preservação, reflexão, instrumentalização, segmentação e institucionalização.	Auscultação, transparência, preservação, reducionismo e institucionalização	Visão, proatividade, instrumentalização, institucionalização, consistência, auscultação, utilidade e conhecimento organizacional

Quadro 6: Sínteses Finais: perspectiva de Sustentabilidade

	SIGMA	ALFA	DELTA
Exemplo de inibidores superados	<ul style="list-style-type: none"> • Exposição da autoavaliação a um ambiente hostil. • Complexificação metodológica. • Limitação de recursos temporais. • Potencial conflitualidade no núcleo coordenador da AA • Limitação de recursos materiais. 	<ul style="list-style-type: none"> • Sobredimensionamento da EAA, abrangência e morosidade da AA. • Conflito entre duas EAA contíguas. • Incompatibilidade de horários dos elementos EAA. • A submissão dos relatórios a um amplo escrutínio. 	<ul style="list-style-type: none"> • Incompatibilidade e limitações horárias. • Saída de diversos elementos da EAA. • Limitações de outros modelos de AA. • Dificuldades no acesso a recursos.
Inibidores ainda não superados Ameaças à sustentabilidade	<p>Excessiva compartimentação em fases estanques da AA e afastamento que se verifica entre recolha de informação avaliativa e tomada de decisão, potenciador de um sentimento de ineficácia e cansaço; Falta de formação dos avaliadores.</p> <p>Alinhamento intencional do mandato do Observatório de Qualidade com o mandato da atual Direção, do qual é um projeto.</p>	<p>Adversidade à cooperação entre elementos que têm trabalhado na AA, consequência de divisões internas, potenciando desperdício e perdas; Fragilização da EAA face a constrangimentos dos recursos temporais; Sistemática falta de consensos</p>	<p>Elo umbilical que une a autoavaliação ao Diretor, dando-lhe um forte pendor pessoal - o final do seu mandato contribuirá para o final deste histórico de práticas de autoavaliação</p>

Estratégias de sustentabilidade	<ul style="list-style-type: none"> • Forte dependência da Direção. • Salvaguarda de ameaças diversas. • Redução da conflitualidade potencial no núcleo de coordenação da autoavaliação • Disponibilização de recursos materiais necessários. 	<ul style="list-style-type: none"> • Redimensionamento do dispositivo de avaliação e da sua abrangência. • Utilização de recursos já anteriormente testados para assegurar a continuidade de práticas anteriores. • Compromisso da Direção com a continuidade da autoavaliação. • Valorização da autoavaliação pela comunidade escolar 	<ul style="list-style-type: none"> • AA associada ao percurso do Diretor: iniciada por sua vontade e trabalho, expandindo-se à medida do seu cargo. • Visão estratégica da AA no desenvolvimento do modelo, implicação ativa de novos atores e alocação de recursos adequados. • Caráter voluntário do trabalho dos elementos da EAA, desenvolvido fora das horas letivas, libertando-se de constrangimentos decorrentes da exiguidade do recurso tempo. • Modelo de AA adaptável às necessidades, orientado para a usabilidade de múltiplos destinatários e promotor do envolvimento da comunidade escolar e mesmo educativa, com exceção dos alunos; <p>A dimensão retórica de sustentabilidade adquire aqui um grande relevo: por um lado é justificativa da necessidade de autoavaliação, por outro valoriza os resultados expressos na informação avaliativa produzida.</p>
--	--	--	--

Reflexões finais

Constatámos que, nas três escolas estudadas, a autoavaliação nasce a partir de necessidades sentidas: em duas das situações, associadas à visão dos Diretores, ao passo que na outra está sobretudo justificada pela pressão de um documento externo. As três práticas de autoavaliação estão institucionalizadas – reconhecidas e apoiadas pelas equipas de Direção – o que tem facultado e permitido a utilização de diversos recursos das escolas para sua divulgação, implementação e disseminação. Duas delas instrumentalizaram-na para reforçar a credibilidade e a popularidade da gestão:

- numa escola, a Direção designa os elementos da EAA, indica as áreas que vão ser objeto de avaliação, faculta os recursos necessários, gere o desenvolvimento das práticas avaliativas em função do ambiente de escola, determina o ciclo de vida da autoavaliação alinhando-o com o da própria Direção;
- em outra escola, a autoavaliação é utilizada pela Direção para efeitos de *marketing* e autovalorização da escola, utilizando diversos circuitos internos de comunicação.

As estruturas de autoavaliação têm docentes no seu núcleo, com algum tipo de ligação às Direções e afastam a representação de elementos da comunidade escolar (ou educativa) para órgãos consultivos, que não interferem diretamente no processo e na submissão de propostas para decisão, seja no já existente Conselho Pedagógico ou, como aconteceu numa das escolas onde funcionou uma comissão consultiva sem docentes, criando uma nova estrutura.

Nem sempre existe uma ligação óbvia entre avaliação e decisão. Os resultados da autoavaliação materializam-se em produções documentais, específicas da autoavaliação, ou refletindo-se noutros documentos que já existiam previamente (e.g. projeto educativo).

A partir da interpretação que fizemos das três narrativas, foi possível delinear algumas ações e estratégias que se têm constituído como fatores de sustentabilidade da autoavaliação nas escolas e que têm justificado a sua durabilidade, bem como ameaças à mesma, como de seguida se apresentará.

Fatores de sustentabilidade

- **A institucionalização da AA**, que se materializa pelo reconhecimento dos órgãos de gestão e se manifesta sob diversas formas: disponibilização dos recursos necessários ao funcionamento da EAA e da implementação da autoavaliação, disponibilização de circuitos de comunicação institucional.
- **A utilização da informação avaliativa** e a adoção de resultados da AA ao serviço de uma visão estratégica e do governo da escola.
- **A sistematicidade e o compromisso com a continuidade**, reconhecendo-se na AA semelhanças a um exercício físico que, *per se*, contribui para o bem-estar da escola, pois mais tarde ou mais cedo vão sentir-se os efeitos positivos.
- **O redimensionamento do espectro da AA e a simplificação das práticas**, em função do sentimento de capacidade de cada escola, o que tem o duplo efeito de tornar o dispositivo de avaliação mais fácil de gerir, ao mesmo tempo que diminui zonas de atrito.
- **O reconhecimento da AA como um valor**, com um elevado, um bem a preservar, acima de quaisquer divergências e conflitualidades internas.
- **A redução da potencial conflitualidade no seio do núcleo dinamizador** das práticas de AA (equipas de autoavaliação ou estruturas com funções semelhantes), reduzindo o número de elementos e a sua representatividade, ao mesmo tempo que se implica a comunidade escolar na AA e se transfere a representação das diferentes sensibilidades para órgãos consultivos, que não interferem diretamente na tomada de decisão.

- **O reconhecimento que existem diversos níveis e modalidades de participação nas equipas de AA e processos autoavaliativos**, reservando para os docentes a função de alavancagem contando com a participação ou a forte influência da Direção nas equipas de AA.
- **A consensualização em torno da construção e implementação de modelos flexíveis de AA**, associados à transparência dos objetivos e à ampla e efetiva disseminação dos seus produtos.
- **O alinhamento das práticas avaliativas com os propósitos da Direção e ciclos de vida paralelos da Direção e da AA**, sugerindo que o primeiro fornece o oxigénio que o segundo respira.
- **O voluntarismo e a minimalização da dependência do recurso tempo**, como fator necessário para o funcionamento da EAA, tornando-a imune a alguns potenciais constrangimentos.

Ameaças à sustentabilidade

Não obstante o valor destas ações e estratégias de sustentabilidade, a verdade é que as mesmas podem ser utilizadas como rotinas defensivas, que fragilizam as práticas avaliativas e as subseqüentes tomadas de decisão. Além disso, também se verifica, através de alguns relatos, que estão a ser criadas redomas, que protegem os dispositivos de autoavaliação de qualquer perturbação. Daí pode resultar uma maior dependência face a condições internas (designadamente a natureza da interação com a Direção) e, quando exposta, mais sensível aos contextos, fragilizando-as face a possíveis alterações.

Existem, pois, inibidores que podem constituir um risco para o próprio dispositivo de AA, que são difíceis de superar e que já integram as rotinas de AA:

- **o alinhamento dos ciclos de vida da Direção e da AA**, que torna o segundo totalmente dependente do primeiro;

- **o afastamento entre AA e a consequente tomada de decisão**, que a torna inócua, ineficaz ou extemporânea, ao contrário dos seus propósitos;
- **a fragmentação e a complexificação dos processos de AA**, que afastam potenciais avaliadores e a afastam da tomada de decisão;
- **as fragilidades metodológicas**, que sugerem a falta de consistência dos resultados;
- **a falta de formação aprofundada dos avaliadores**, que limita as suas competências técnicas e não contribui para o desenvolvimento de competências específicas da autoavaliação, incluindo as de natureza ética;
- **as conflitualidades internas** (micropolíticas), que atentam permanentemente contra atores, práticas e produtos da AA.

Referências bibliográficas

- Afonso, A., & Estêvão, C.** (1992). A avaliação no contexto organizacional da empresa e da escola – Fragmentos de percursos comparados, *Revista Portuguesa de Educação*, 5(3), 81-103.
- Afonso, N.** (2002). *Avaliação e desenvolvimento organizacional da escola*, Comunicação apresentada no II Simpósio sobre Organização e Gestão Escolar, Universidade de Aveiro.
- Argyris, C.** (1999). *On organizational Learning* (2nd edition). Blackwell Publishing.
- Bell, S., & Morse, S.** (2010). *Sustainability Indicators: measuring the immeasurable*, London: Earthscan.
- Bogdan, R., & Biklen, S.** (1994). *Investigação Qualitativa em Educação - uma introdução à teoria e aos métodos*. Porto: Porto Editora.
- Bolívar, A.** (2006). Evaluación institucional: entre el rendimiento de cuentas y la mejora interna. *Gestão em ação*, 9(1), 37-60.
- Cardinet, J.** (1986). A avaliação formativa, um problema actual. In L. Allal, J. Cardinet J, P. Perrenoud P. (org.). *A avaliação formativa num ensino diferenciado*. Coimbra: Almedina.
- Carey, M.** (2011). *The Social Work Dissertation - Using small-scale qualitative methodology*. Berkshire: McGraw Hill.
- Clímaco, M.C.** (2005). *Avaliação de Sistemas em Educação*. Lisboa: UA.
- Conselho Nacional da Educação (2008)**. Parecer sobre a «avaliação externa das escolas», Parecer n.º 5/2008, *Diário da República N.º 113- 2.ª série*, Conselho Nacional da Educação
- Correia, S. M. T.** (2011). *Dispositivo de Autoavaliação de Escola: Entre a lógica do controlo e a lógica da regulação*. Universidade do Minho, Braga
- Dahler-Larsen, P.** (2006). Evaluation Evaluation after Disenchantment? Five issues shaping the role of evaluation in society. In F. Shaw (author/ed), J.C. Greene (Ed.), & M. Mark (Ed.), *The Sage Handbook of Evaluation* (pp. 76-97). London: Sage.
- Academia de Ciências de Lisboa (2001)**, *Dicionário da Língua Portuguesa Contemporânea da Academia de Ciências de Lisboa*, Vol. I - II, Lisboa, Academia de Ciências de Lisboa e Editorial Verbo.
- Figari, G.** (1996). *Avaliar: que referencial?* Porto: Porto Editora.
- Fullan, M.** (2001). *The new meaning of educational change*. New York: Teachers College Press.

- Holden, G., & Durrant, J. (2007).** Telling our own stories: building middle leaders' capacity to engage in self-evaluation: A study of small scale collaborative Project, in *Kent, International Congress for School Effectiveness and School Improvement*, Portoroz, Slovenia.
- Houaiss, A., & Salles, V. (2003),** *Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa*. Lisboa: Instituto António Houaiss.
- IGE (2005).** *Efectividade da auto-avaliação das escolas - Roteiro*, (2ª edição). Lisboa: IGE.
- IGE (2009a),** *Aferição da Efectividade da Auto-Avaliação 2004-2007 - Relatório Nacional*. Lisboa: IGE.
- IGE (2010b),** *Auto-avaliação das Escolas - Relatório 2010*. Lisboa: IGE.
- IGE (2010c),** *Avaliação Externa das Escolas – Relatório 2009-10*, IGE. Disponível em http://www.ige.min-edu.pt/upload%5CRelatorios/AEE_2009-2010.pdf
- Jamieson, D. (1998),** Sustainability and beyond, 24. *Ecologic Economics*, pp. 183-192.
- Livingston, K., & Kirkland, E. (ed.) (2003).** *Supporting Evaluation of Quality and Learning of Schools – SEQuALS*. Glasgow: The quality in Education Centre – University of Strathclyde.
- McBeath, J., Jakobsen, L., Meuret, D., & Schratz, M. (2000).** *Self-evaluation in European Schools – a story of change*, London: Routledge Falmer.
- Madaus, G., & Kellaghan (2000),** Models, Metaphors and Definitions in Evaluation, in Stufflebeam, D. et al. (ed.), *Evaluation Models - viewpoints on educational and human services evaluation* (2ª edição). Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Nevo, D. (2006).** Evaluation in Education, In I. Shaw, J. Greene, M. Mark (ed.), *The Sage Handbook of Evaluation* (pp. 441-460). London: Sage.
- OCDE (2008).** *Desenvolvimento sustentável: Economia, Sociedade e ambiente interligados*. Paris: OCDE.
- OECD (2002).** English Glossary/DDC - 27 Most Relevant Terms Related to Evaluation & Controlling in SDC, Berne, Swiss Agency for Development and Co-operation SDC.
- Patton, M. (2000).** Utilization-Focused Evaluation, in Stufflebeam, D. et al. (ed.) (2000), *Evaluation Models - viewpoints on educational and human services evaluation* (2ª edição). Boston: Kluwer Academic Publishers.
- Powell, R.B., Stern, M.J., & Ardoin, N.M. (2006).** A Sustainable Evaluation Framework and Its Application. *Applied Environmental Education and Communication*, 5(4), 231-241.
- Senge, P. (2006).** *The Fifth Discipline – The Art Practice of the Learning Organisation*, London: Random House.

- Simons, H.** (2006). Ethics in Evaluation, In I. Shaw, J. Greene, & M. Mark (ed.). *The Sage Handbook of Evaluation* (pp. 243-265). London: SAGE.
- Stake, R.** (2004). *Standards-based Responsive Evaluation*. London: Sage.
- Stake, R.** (2006). *Multiple Case Study Analysis*. New York: The Guilford Press.
- Visscher, A.** (2001). Public school performance indicators: Problems and recommendations. *Studies in Educational Evaluation*, 27, 199-214.
- Yin, R.** (2003). *Case study research: Design and methods* (3rd ed.). Thousand Oaks, CA: Sage.

Notas Biográficas

Estela Costa

Doutora em Educação, na área de especialidade de Administração e Política Educacional, pelo Instituto de Educação da Universidade de Lisboa (IE-ULisboa), onde é professora e subdiretora, desde 2012, integrando também, o Conselho Científico deste Instituto, para além de coordenar a REDESCOLA e o grupo de peritos TEIP do IE-ULisboa. Supervisiona trabalhos de mestrado e de doutoramento sobre políticas de avaliação educativa, avaliação organizacional e avaliações internacionais em larga escala. Investigadora da UIDEF, tem pesquisa desenvolvida na área da avaliação das organizações educativas e estudos de avaliação de programas políticos do Ministério da Educação ('Projeto de ensino bilingue precoce', 'Projeto-Piloto de Inovação Pedagógica' e 'Avaliação da Reorganização do Calendário Escolar'). Desenvolve atividade de consultadoria em Portugal (e.g. Centros de formação de associação de escolas; Agrupamentos de Escolas) e no estrangeiro (e.g. avaliadora externa da Licenciatura 'Education Studies' do Marino Institute of Education/Trinity College, Dublin – Irlanda). Para além da Unidade curricular de Desenvolvimento e Avaliação que leciona, no Mestrado em Educação, na área de especialidade de Administração Educacional (Mestrado que coordena), e do Mestrado em Inovação em Educação, tem realizado formação, por todo o país, a diretores escolares, estruturas de gestão intermédia e professores, bem como aos inspetores do território nacional que participam no Programa de Avaliação Externa das Escolas, cuja lista de peritos integra. Tem diversos trabalhos publicados, em Portugal e no estrangeiro, sobre esta temática, relativamente à qual tem realizado conferências e comunicações, nacional e internacionalmente.

Marta Almeida

Doutora em Educação, na área de especialidade de Formação de Professores, pelo Instituto de Educação da Universidade de Lisboa (IE-ULisboa), onde leciona na Licenciatura, e nos mestrados em Administração Educacional, Avaliação em Educação, Organização e Gestão da Formação e Inovação em Educação, integrando a equipa de docentes do doutoramento em Educação na especialidade de Políticas e Administração Educacional. Membro do Conselho Pedagógico, é investigadora da UIDEF, tendo pesquisa desenvolvida na área da avaliação das organizações educativas, do desenvolvimento profissional e organizacional e tem desenvolvido estudos de avaliação a nível nacional ('Projeto de ensino bilingue precoce', 'Projeto-Piloto de Inovação Pedagógica' e 'Avaliação da Reorganização do Calendário Escolar') e no estrangeiro ('Avaliação das competências dos Professores do Ensino Secundário de São Tomé e Príncipe'). Desenvolve atividade de consultadoria (e.g. Centros de formação de associação de escolas; Agrupamentos de Escolas, TEIP). Para além das Unidades curriculares que leciona na licenciatura e mestrado, na área da avaliação, tem realizado formação, por todo o país, no domínio da avaliação das escolas a diretores escolares, estruturas de gestão intermédia e professores, bem como aos inspetores do território nacional que participam no Programa de Avaliação Externa das Escolas, cuja lista de peritos integra. Tem trabalhos publicados sobre estas temáticas, sobre os quais tem realizado variadas conferências e comunicações.

Catarina Gonçalves

Mestre em Educação, na área de especialização de Administração Educacional, pelo Instituto de Educação da Universidade de Lisboa (IE-ULisboa), onde atualmente é estudante no Doutoramento em Educação, na área de especialidade de Administração e Política Educacional. Interessa-se pelo estudo da relação entre conhecimento e política no contexto das mudanças contemporâneas nos modos de governo da educação, com um foco particular nos dispositivos digitais enquanto instrumentos de governo. Tem publicado e realizado comunicações sobre estes temas em contexto nacional e internacional. Tem vindo a participar como avaliadora junto de instituições nacionais e europeias como a A3ES, a Agência Nacional Erasmus+ ou a Agência per a la Qualitat del Sistema Universitari de Catalunya.

Graça Jegundo simões

Doutora em Educação, na área de especialidade de Administração e Política Educacional, pelo Instituto de Educação da Universidade de Lisboa (IE-ULisboa), é Mestre em Ciências da Educação, na área de especialização de Administração Educacional pela FPCE, da Universidade de Lisboa e Licenciada em História pela Universidade de Coimbra. Professora com uma vasta experiência, é docente do ensino básico desde 1983, tendo desempenhado funções de direção e gestão escolar durante uma década. Iniciou e tem desenvolvido formação de docentes na área da avaliação e autoavaliação organizacional das escolas, numa perspetiva autonómica, não alinhada por modelos pré-concebidos e de feição gestionária, assumindo a avaliação interna como o principal instrumento de qualificação e emancipação pedagógica, profissional e organizacional. Tem trabalhos publicados sobre esta temática, sobre a qual tem realizado várias palestras.

Elvira Tristão

Doutora em Educação, na área de especialidade de Administração e Política Educacional, pelo Instituto de Educação da Universidade de Lisboa (IE-ULisboa), é Mestre em Ciências da Educação, na área de especialização de Administração Educacional pela FPCE, da Universidade de Lisboa, e Licenciada em Línguas e Literaturas Modernas – Estudos Portugueses e Franceses, do Ramo Educacional, pela Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa. Docente no ensino básico e secundário desde 1988, ao longo da sua carreira profissional desempenhou funções técnico-pedagógicas no Centro da Área Educativa da Lezíria e Médio Tejo, em órgãos de gestão e de administração de escola e de agrupamento, de Formadora Interna e membro da Comissão Pedagógica do Centro de Formação da Lezíria-Oeste e de docente convidada na Escola Superior de Educação de Lisboa. Enquanto autarca, no Município do Cartaxo, desempenhou funções de deputada da Assembleia Municipal e de vereadora. É vereadora, na Câmara Municipal do Cartaxo, desde outubro de 2017.

Hélder Guerreiro

Doutor em Educação, na área de especialidade de Avaliação em Educação, pelo Instituto de Educação da Universidade de Lisboa (IE-ULisboa), é Mestre em Ciências da Educação, na área de especialização de Educação e Desenvolvimento e Licenciado em Línguas e Literaturas Modernas. Tem pós-graduações em Inspeção da Educação, Organização e Avaliação da Formação e Administração e Gestão Escolar. É inspetor de educação há duas décadas, na última das quais tem estado ligado à atividade de Avaliação Externa das Escolas e ao programa de Acompanhamento. Desde 2010, é inspetor nacional no Conselho de Inspeção das Escolas Europeias, participando numa multiplicidade de atividades inerentes às suas funções, nomeadamente avaliação e auditorias de escolas europeias, à avaliação dos seus docentes e diretores e à participação em grupos de trabalho. Foi membro do Comité Executivo da Conferência Internacional Permanente das Inspeções (SICI), entre 2011-2014, muito embora a sua cooperação com a SICI

remonte a 2000. Integrou, ainda, dois grupos de trabalho da OCDE – um com responsabilidade no desenvolvimento de indicadores a nível do sistema e das escolas; o outro que lançou as bases do que é hoje o estudo internacional sobre a docência - TALIS. Participou, igualmente, em diversos projetos internacionais de cooperação. Antes de iniciar funções na anterior IGE, foi diretor de escola e docente.